

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA  
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

**Aplikace metod CAF a benchmarking na městských úřadech**  
**Application of CAF and Benchmarking Methods in Municipal Offices**

Student: Kotasová Andrea

Vedoucí diplomové práce: Ing.Eliška Skřídlovská

Ostrava 2009

## **Čestné prohlášení**

Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci včetně příloh vypracovala samostatně pod vedením Ing. Elišky Skřídlovské.

V Ostravě dne 30. dubna 2009

.....

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	1
<b>1 VÝVOJ A VÝZNAM ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY</b> .....	2
1.1 Vývoj územní samosprávy .....	4
1.2 Vývoj územní samosprávy na území České republiky .....	7
1.3 Význam územní samosprávy .....	10
Shrnutí .....	12
<b>2 ČINNOST A SPRÁVA VYBRANÝCH MĚSTSKÝCH ÚŘADŮ</b> .....	14
2.1 Město Hranice, Jablunkov a Konice .....	16
2.2 Správa personální a správa vnitřních věcí .....	19
2.3 Správa na úseku dopravy .....	21
2.4 Správa sociálních věcí .....	23
2.5 Správa na úseku školství, kultury a sportu .....	25
2.6 Správa životního prostředí .....	28
Shrnutí .....	30
<b>3 ANALÝZA METOD CAF A BENCHMARKING NA MĚSTSKÝCH ÚŘADECH</b> .....	33
3.1 Modely, definice a hodnocení kvality řízení ve veřejné správě .....	34
3.1.1 <i>New Public Management</i> .....	36
3.1.2 <i>Institucionální zabezpečení kvality ve veřejné správě</i> .....	37
3.2 Uplatňování metod zvyšování kvality řízení v územní samosprávě .....	40
3.2.1 <i>Benchmarking</i> .....	41
3.2.2 <i>Benchlearning</i> .....	44
3.2.3 <i>Model excellence EFQM</i> .....	45
3.2.4 <i>Model CAF</i> .....	47
3.2.5 <i>Systém řízení kvality dle metodiky ISO 9001, ISO 14001 a ISO 17799</i> .....	49
3.2.6 <i>Balance scorecard</i> .....	50
3.2.7 <i>Komunitní plánování, Místní agenda 21, Projekt Zdravé město</i> .....	51
3.3 Metodický postup při zavádění kvalitního systému řízení .....	52
3.4 Metoda CAF na městských úřadech .....	53
3.4.1 <i>Kritéria modelu CAF</i> .....	53
3.4.2 <i>Způsoby bodového hodnocení</i> .....	57
3.5 Benchmarking na městských úřadech .....	62
3.5.1 <i>Uplatnění benchmarkingu</i> .....	63
Shrnutí .....	68

<b>4 ZHODNOCENÍ ČINNOSTI MĚSTSKÝCH ÚŘADŮ .....</b>	<b>69</b>
<b>4.1 Město Hranice .....</b>	<b>69</b>
4.1.1 Činnost a správa .....	69
4.1.2 Analýza CAF .....	71
4.1.3 Analýza benchmarking .....	71
<b>4.2 Město Jablunkov .....</b>	<b>72</b>
4.2.1 Činnost a správa .....	72
4.2.2 Analýza CAF .....	73
4.2.3 Analýza benchmarking .....	74
<b>4.3 Město Konice .....</b>	<b>74</b>
4.3.1 Činnost a správa .....	75
4.3.2 Analýza CAF .....	76
4.3.3 Analýza benchmarking .....	77
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>78</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>79</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK A SYMBOLŮ</b>	
<b>SEZNAM PŘÍLOH</b>	
<b>PŘÍLOHY</b>	

# Úvod

Pojmy jako kvalita, ISO, Reengineering, EFQM, benchmarking, Balanced Scorecard (BSC), CAF se nacházejí často v soukromém sektoru. Ve veřejné správě se začaly uplatňovat díky přípravě vstupu České republiky do EU, kde modernizace a inovace ve veřejné správě je velkou prioritou, dále díky reformě veřejné správy a aktivnímu přístupu Ministerstva vnitra České republiky a organizací, zabývajících se kvalitou služeb a zvyšováním kvality života občanů, ale také i díky změně chování občanů, atd. Tyto metody kvality řízení slouží ke zvyšování kvality a výkonnosti jednotlivých veřejných služeb a činností, kvality procesu strategického plánování a zvyšování kvality života občanů.

Cílem diplomové práce je analýza vybraných činností a správy městských úřadů v Hranicích, Jablunkově a Konici a analýza sebehodnocení dle metody CAF a benchmarkingu na těchto úřadech.

Diplomová práce je rozdělena včetně úvodu a závěru do čtyř hlavních částí. První část je zaměřena na vývoj a význam územní samosprávy. Popisuje etapy vývoje územní samosprávy v ČR a význam územní samosprávy z hlediska územního, sociálního, ekonomického, politického, legislativního a z hlediska postavení ve veřejné správě.

Druhá část je věnována vybraným činnostem a správě na úseku organizačních a vnitřních věcí, dopravy, sociálních věcí, školství, kultury a sportu a životního prostředí městských úřadů Hranice, Jablunkov a Konice. Součástí je analýza běžných výdajů, spojených s těmito činnostmi.

Třetí část se soustřeďuje na analýzu metod CAF a benchmarking na městských úřadech. Jsou zde charakterizovány modely, definice a hodnocení kvality řízení ve veřejné správě, a v neposlední řadě samotná analýza CAF a benchmarkingu na městských úřadech. Čtvrtá část obsahuje celkové shrnutí a srovnání výsledků analýz v rámci jednotlivých měst.

K řešení diplomové práce bude použita metoda analýzy, komparace, syntéza a dedukce. K vypracování diplomové práce bude použita odborná literatura týkající historie veřejné správy, teorie metod CAF a benchmarking, data vyskytující se na internetových adresách a interní zdroje vybraných městských úřadů.

# 1 Vývoj a význam územní samosprávy

Veřejná správa (dále jen „VS“) představuje správu veřejných záležitostí, která se realizuje jako projev výkonné moci ve státě, kterou nedisponuje jen stát, ale i další nestátní subjekty, vykonávající správu veřejných záležitostí. VS je možné vymezit také jako správu společnosti, správu státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu, tedy jako správu veřejných záležitostí ve společnosti organizované do státu, která je projevem realizace výkonné moci ve státě, včetně specifického postavení tzv. samosprávné moci.<sup>1</sup>

Struktura VS, její financování a postavení územních samospráv je v každé zemi odlišné, přesto lze vymezit určité rysy společné pro všechny země. Na veřejnou správu a její strukturu lze pohlížet ze dvou hledisek:

- z hlediska toho, zda VS vykonává stát svými orgány jakožto státní správu, či stát přenechává určitý okruh záležitostí na nestátní veřejnoprávní korporace, aby je spravovaly na samosprávném principu,
- z hlediska geografického, tzn., zda se jedná o ústřední, územní případně místní správu.

Podle prvního kritéria lze VS chápat jako systém, který je tvořen dvěma hlavními subsystémy státní správou a samosprávou. **Státní správu** vykonává stát prostřednictvím souhrnu institucí a to přímo, nebo zprostředkovaně (územní samosprávou). Veřejná samospráva v tradičním pojetí bývá označována jako výsledek delegování správy na jiné, nestátní subjekty. Samospráva je tedy výrazem decentralizace a demokracie. **Samospráva** má oprávnění vykonávat svoje záležitosti samostatně, vlastním jménem a prostředky, v rámci zákonem stanovenými předpisy. Může mít podobu **územní a zájmové samosprávy**. V prvním případě jde o zastupování zájmů určitého území, ve druhém případě jde o zastupování osob spojených určitými společnými zájmy (např. profesní komory).<sup>2</sup>

**Územní samospráva** na základě stanovené působnosti a ekonomických podmínek vykonává VS na území menším než je stát (obce, kraje, země). Představuje tu VS, která je uskutečňována jinými subjekty než státem, veřejnoprávními korporacemi. Její činnost je založena na partnerském vztahu mezi státem a veřejnoprávními korporacemi

---

<sup>1</sup> Géciová, M. Základy a teória verejnej správy (2002).

<sup>2</sup> Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů (2007).

a je odvozována právě od autonomního postavení veřejnoprávních korporací. Představuje decentralizované výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátní povahy.<sup>3</sup>

**Pojem samospráva** byl vymezen mnohými představiteli vědy správního práva, kteří při stanovení tohoto pojmu vycházeli z různých hledisek: politického, právního či sociologického. Např. z hlediska politického jde o formu realizace veřejné správy občany, vládou lidu, tzv. lidové vládnutí. Spočívá v tom, že osobnosti, které řídí veřejnou správu, jsou povolány ke svému úřadu zásadně z toho důvodu, že požívají důvěru svých spoluobčanů. Pojem samosprávy z hlediska politického vymezil Rudolf Gneist, který pod vlivem anglického selfgovernmentu viděl správu krajů a obcí vykonávanou jako čestný úřad, pomocí pozemkových daní. Z hlediska právního jde o správu věcí veřejných veřejnoprávními korporacemi. Samospráva se od státní moci liší především metodami a formami působení.<sup>4</sup>

Konkrétní model uspořádání územní veřejné správy a samosprávy v jednotlivých státech závisí na řadě faktorů – jako jsou tradice, národnostní, resp. etnické poměry, momentální rozložení politických sil a řadě dalších. Vzhledem ke zvolenému uspořádání v určitém státě může být ve stejné územně administrativní jednotce vykonávána státní správa i samospráva, a to buď jedním orgánem, nebo dvěma od sebe oddělenými orgány, nebo zde může fungovat pouze státní správa či jen samospráva. Působnost institucí veřejné správy se také může krýt s obvodem dané administrativní jednotky, může být také širší i užší.

V praxi se často setkáváme s členěním systému územní správy na tři typy: **angloamerický, francouzský a smíšený**. V angloamerickém systému mají v nižších správních jednotkách výlučné postavení územní samosprávné orgány. Ve francouzském systému na nižší správní úrovni funguje víceúrovňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty (což jsou decentralizované orgány státní správy), které na místní úrovni zajišťují státní správu. Ve smíšeném systému obce a další jednotky územní samosprávy vykonávají vlastní správu a současně v mezích zákona i státní správu, v rámci tzv. přenesené působnosti.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Halásková, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU (2006).

<sup>4</sup> Géciová, M. Základy a teória verejnej správy (2002).

<sup>5</sup> Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů (2007).

## 1.1 Vývoj územní samosprávy

Územní samospráva procházela rozporuplným vývojem. V novověku najdeme období s extrémně centralizačními tendencemi a omezováním samosprávního postavení a autonomie územní samosprávy, např. v období světových válek. Najdeme však i období s opačnými tendencemi, tedy s poměrně výraznou autonomií a decentralizací pravomocí na územní samosprávu, a to zejména ve 2. polovině 20. století. Územní samospráva vznikala přirozeně (jako obce, města – municipality<sup>6</sup>) nebo uměle (z vůle státu jako vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni).

Územní samospráva má ve většině zemí dlouhou historii. Určité prvky místní územní samosprávy bychom objevili již ve starém Římě a Řecku. **Ve 12. století** sílí postavení měšťanstva, které se snaží získat pro města určitou nezávislost na panovníkovi. Středověká města pak představují relativní autonomní hospodářské celky s různými výsadami získanými od státu reprezentovaného panovníkem či vrchností. Mezi tyto výsady patřily např. některé regály (celní, tržní, solní), právo vybírat mýtné, mostné, vařit pivo atd.

Finanční hospodaření měst se vyvíjelo často odlišně od hospodaření státu. Zejména municipality se většinou potýkaly s nedostatkem finančních prostředků. Některá města byla velmi bohatá, zejména hanzovní města či města ležící na důležitých obchodních křižovatkách. Některá z nich získala statut samostatných států (městské státy). Naopak některá města, zejména malé sídelní útvary, byla velmi chudá. Rozdíly mezi městy vyplývaly také v rozsahu zajišťovaných veřejných služeb jako např. ochrana majetku, ochrana osob, kvalita cest, vodovody, kanalizace atd.

Relativní izolovanost municipalit bránila **od 18. století**, a zejména v 19. století, jejich dalšímu rozvoji i rozvoji státu, jehož byly součástí. S rušením nevolnictví a roboty dochází k velkému přílivu obyvatelstva do měst, což klade rostoucí nároky na místní územní samosprávu i na hospodaření municipalit. S rostoucím počtem obyvatel rostly také nároky na zabezpečování služeb a jejich financování.

---

<sup>6</sup>

Termín municipalita je odvozen z latinského *municipium*, tj. město s určitou samosprávou.



**Od 19. století** můžeme pozorovat významné změny v postavení měst a obcí. Rozvoj výroby a obchodu vede k další diferenciaci municipalit na bohaté a chudé. To podporovalo migraci obyvatelstva za prací a lepší obživou. Rostl význam vyššího stupně samosprávy, zpravidla uměle vytvářeného (v českých zemích jako součástí Rakouska-Uherska se jednalo o okresy a země). Izolace a nerovnoměrný vývoj obcí se staly jednou z příčin nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu, což přispívalo ke zpomalování hospodářského rozvoje. V jednotlivých zemích proto docházelo k omezování místních pravomocí ze strany vlád (panovníků), např. v omezení místní pravomoci ve zdanění. Ústřední vláda výrazněji zasahovala a kontrolovala municipalitu a vyšší stupně územní samosprávy a jejich hospodaření. Začal postupný proces centralizace, i když si municipalitu ponechávaly určitý stupeň samostatnosti. Tento vývoj závisel na tom, jak se měnilo pojetí státu, jak se přecházelo od politiky protekcionismu k politice laissez-faire<sup>7</sup>, od politiky nezasahování státu do hospodářství, k politice zasahování státu do věcí veřejných v důsledku tržních selhání pro zvýšení všeobecného blahobytu v rámci budování státu blahobytu ve 20. století.

Výrazné rozdíly mezi municipalitami a regiony na **počátku 20. století** a zejména po Velké hospodářské krizi již nebyly pokládány za sociálně spravedlivé. Stát se snažil svými zásahy tyto rozdíly zmírňovat. Ve 20. století se jedním z nejdůležitějších nástrojů staly veřejné finance. Ve 20. století se výrazně změnilo postavení územní samosprávy. Výraznější centralizační tendence se projevovaly mimo jiné ve vymezení úkolů, které mají jednotlivé stupně územní samosprávy zajišťovat na základě rozdělení kompetencí. Centralizační tendence **v 1. polovině 20. století** ovlivňovaly zejména světové války (válečné hospodářství bylo třeba centrálně řídit, a to i municipální hospodářství), krizové jevy (vyžadovaly centrální zásahy do hospodářství, i na úrovni územní samosprávy, v souvislosti s posilováním nejen redistribuční funkce veřejných financí, ale i stabilizační funkce při tradičním využití alokační funkce), koncentrace a centralizace kapitálu.

**Ve 2. polovině 20. století** pokračovaly v mnoha zemích migrační vlny obyvatel do měst. Důsledkem těchto vln byly zpravidla problémy se zajištěním slušného bydlení pro nové občany, se zajištěním některých veřejných služeb a statků (zdravotnictví, školství), za jejichž zabezpečení pro občany je územní samospráva odpovědná. Přitom zároveň šlo také o zajištění vyšší efektivnosti veřejného sektoru, vyšší hospodárnosti při financování

---

<sup>7</sup> Laissez-faire – „nechte lidi jednat, jak chtějí“ – znamená, že vláda by neměla zasahovat do ekonomických aktivit a činností soukromých subjektů.

rostoucích veřejných potřeb. V tomto období se také upevňuje postavení územní samosprávy. Důležitost územní samosprávy v Evropě potvrdil dokument **Evropská charta místní samosprávy**, přijatá členskými státy Rady Evropy 15. října 1985 ve Štrasburku. V platnost vstoupila 1. září 1988. Tuto evropskou úmluvu ratifikovalo více než 38 států a respektují ji ve svém zákonodárství. Stát však nemusí respektovat všechna ustanovení, nicméně musí vymezit ta ustanovení, která respektovat nebude. Česká republika ratifikovala úmluvu v roce 1998, v platnost vstoupila 1. září 1999. Tato úmluva zdůrazňuje mimo jiné princip demokratizace a decentralizace moci, právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí, princip vysoké míry autonomie místních orgánů, pravomoci i odpovědnosti, potřebu odborného, profesionálního výkonu rozhodnutí volených orgánů ve výkonných orgánech, právo na odpovídající různorodé finanční zdroje podle působnosti místní samosprávy, právo na vybírání místních daní a poplatků a stanovení jejich výše místními orgány v mezích zákona atd.

V demokratickém systému je stát reprezentován ústřední vládou a územní samosprávou. Mezi těmito úrovněmi dochází k rozdělení kompetencí a k četným vazbám, včetně vazeb finančních. Mezi zeměmi jsou rozdíly v tom, zda více převažují centralizační tendence v rozhodování o zabezpečování veřejných statků a ostatních úkolů (tzn. ve větší míře na úrovni státu), či decentralizační tendence (tzn. ve stále větší míře i na územní samosprávě). V rámci vertikálního uspořádání demokratického státu je významné rozdělení moci ve státě.

V moderní historii má územní samospráva v některých zemích více než dvoustoletou tradici (např. ve Francii, Nizozemí, také na našem území), v jiných zemích se utváří až po 2. světové válce (např. ve Finsku). V některých zemích je proces přetváření veřejné správy, včetně územní samosprávy, permanentní (např. ve Velké Británii). Nicméně ve většině evropských vyspělých demokratických zemích probíhá v posledních desetiletích v menší či větší míře proces reformy územní samosprávy, v širším kontextu reformy veřejné správy. Tyto reformy jsou založeny na využití zásady **demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity** (viz. kap.2).

V posledních desetiletích se většina reforem územní samosprávy zaměřuje na strukturu územní samosprávy (hledá se optimální velikost municipality, kdy se např. v některých zemích s velkým počtem malých obcí v 90. letech 20. století přikročilo k procesu

dobrovolného slučování malých obcí do větších administrativních celků), funkci územní samosprávy (optimální dělení kompetencí mezi státem a územní samosprávou), zvýšení významu odbornosti v rozhodovacích procesech, hledání vyhovujícího modelu místní správy, zlepšení účinnosti řízení, zvýšení efektivnosti lokálního a regionálního veřejného sektoru, zkoumání moci a vlivu státu na rozhodování územní samosprávy v podmínkách poměrně vysoké autonomie územní samosprávy v demokratických zemích, způsob a intenzitu kontroly územní samosprávy, finance územní samosprávy.

Předpoklady k tomu, aby mohla územní samospráva úspěšně plnit své funkce jsou hlavně **legislativní**, tzn., že je potřebné schválit zákony, které umožňují územní samosprávě vykonávat všechny její funkce, vymezují její autonomii, pravidla hospodaření atd., a **ekonomické** (umožňují územní samosprávě hospodařit s určitou mírou finanční autonomie). Územní samospráva je v současné době reprezentantem společenství občanů a jejich zájmů a preferencí, reprezentantem pluralitního demokratického systému v obci, regionu, územní samospráva je odpovědná zabezpečování za celé řady veřejných statků a služeb, za vytváření podmínek pro sociálně ekonomický rozvoj municipality a také je koordinátorem vztahů municipalita – region, municipalita – stát, region – stát, v některých zemích i vykonavatelem rozhodnutí státu.<sup>8</sup>

## 1.2 Vývoj územní samosprávy na území České republiky

Na území České republiky (dále jen „ČR“) se územní samospráva datuje od roku 1848. Rozvinula se především na úrovni obcí, méně již na úrovni okresů a zemí. Tradice naší územní samosprávy byly narušeny v období 1938 – 1939 a dále po roce 1948 silnou centralizací v řízení státu. Národní výbory (místní, okresní, krajské) byly zformovány do hierarchické soustavy, v níž dominovala jejich funkce výkonných orgánů státní správy. Po roce 1989 byla územní samospráva postupně obnovována, převládla však orientace na obce. Volené orgány vyšších územních celků (krajů a okresů) byly zrušeny a nová regionální samospráva nebyla fakticky vytvořena.<sup>9</sup> V ČR má své historické kořeny **smíšený model místní správy**. Využíval se v období Rakouska-Uherska, v období po roce 1918 a také po roce 1989. Je založen na využívání **samostatné působnosti** (samosprávní funkce) a **přenesené působnosti** (výkon státní správy). Rozsah přenesené působnosti u obcí se liší.

<sup>8</sup> Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy (2004).

<sup>9</sup> Kovář, J., Halásková, M. Veřejná ekonomika a veřejná správa (2004).

Existuje rozsah přenesené působnosti v základním rozsahu (vykonávají orgány obce na území své obce jako správního obvodu obce) a v rozsahu pověřeného obecního úřadu (vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím předpisem), v rozsahu obecního úřadu s rozšířenou působností (vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu určeném zvláštním prováděcím předpisem).<sup>10</sup>

**Do Ústavy České republiky** z roku 1993 byla mimo jiné zahrnuta jako hlava sedmá pasáž o územní samosprávě, která definuje územní samosprávné celky jako obce a kraje, stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a které hospodaří podle vlastního rozpočtu, určuje, že územní samosprávné celky jsou spravovány zastupitelstvy, volenými v obecných, rovných, přímých a tajných volbách na čtyřleté období. Dále stanoví, že vyšší územní samosprávný celek může vzniknout i zaniknout jen ústavním zákonem. Ustanovení Ústavy České republiky týkající se vyšších územních samosprávních celků byla rozvinuta ústavním zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a uvedena v život fakticky od konce roku 2000. Tímto zákonem bylo vytvořeno 14 nových jednotek (13 krajů a město Praha jako jednotka na úrovni kraje). Tato úprava je právně účinná od 1. ledna 2000, ale z důvodů nepřipravenosti přechodu na ni, neexistence potřebných zákonů, nedostatek prostředků ve státním rozpočtu, byla krajská zastupitelstva zvolena až v listopadu 2000 a krajské úřady začaly pracovat fakticky až od 1. ledna 2001.<sup>11</sup>

**Od začátku roku 1990** došlo k podstatným změnám v soustavě místních a krajských územních orgánů. Nejvýznamnější změnou byla v roce 1990 obnova obecního zřízení, koncem 90. let rozhodnutí o krajském zřízení. **Reforma územní samosprávy se stala součástí reformy VS.** Cílem této reformy byla obnova územní samosprávy a její oddělení od státní správy a moci, rozdělení kompetencí ve veřejném sektoru, zvýšení průhlednosti rozhodovacích procesů a jejich přiblížení k občanovi, zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy, zvýšení účinnosti odborné veřejné kontroly, ale i občanské kontroly a v neposlední řadě i snížení rozsahu přerozdělovacích procesů prostřednictvím státního rozpočtu, zejména změn daňového určení. Reforma VS a územní samosprávy se proto soustředila na zrušení soustavy národních výborů a tím odstranění orgánů předchozí totalitní státní moci.

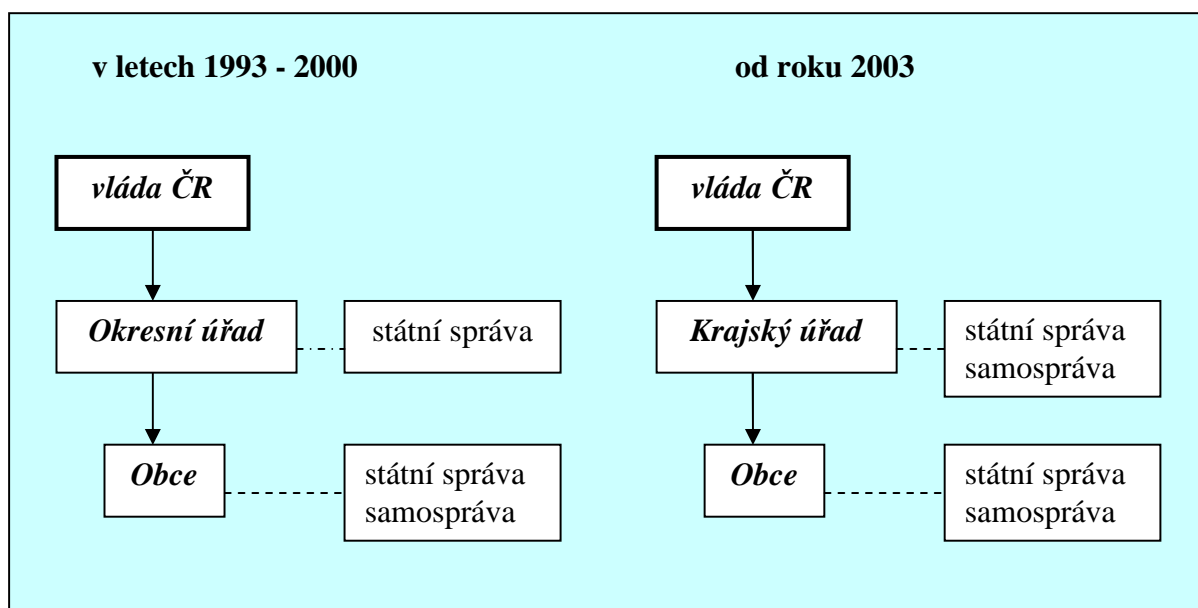
<sup>10</sup>

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy (2004).

<sup>11</sup>

Kovář, J., Halásková, M. Veřejná ekonomika a veřejná správa (2004).

Obr. č. 1.1 Struktura veřejné správy v ČR



Zdroj: Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů, vlastní zpracování.

Reforma VS v ČR vytvořila dvoustupňovou územní samosprávu (obce jako základní územně samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky), ekonomickou a legislativní základnu pro fungování územní samosprávy a vytvořila nové struktury státní správy. Průběh reformy lze rozdělit do několika etap<sup>12</sup>:

- **první etapa (1990 – 1992)** – v této době šlo především o změny na úrovni ústřední státní správy, zrušení některých ministerstev a ústředních orgánů a zřízení nových ministerstev, změna v působnosti ministerstev a ústředních orgánů státní správy a nastartování procesu určité decentralizace státní správy. Dále došlo ke zrušení národních výborů k 1. lednu 1990 a k obnově obecního zřízení na konci roku 1990;
- **druhá etapa (1992 – 1997)** – tuto etapu ovlivnil rozpad federace na začátku tohoto období. V rámci této etapy šlo o zkvalitnění fungování státní správy a pokračující decentralizaci některých kompetencí a hledání její optimální míry. Těžištěm byla reforma územní správy a samosprávy, včetně finančních vazeb. Nevyřešeným problémem zůstala obnova vyššího stupně územní samosprávy (diskuze o podobě a počtu vyšších stupňů územní samosprávy v podobě krajů nebo zemí), neexistence komplexní strategie reformy veřejné správy, za což byla ČR kritizována Evropskou unií.
- **třetí etapa (1997 – 2000)** – v rámci této etapy se reforma veřejné správy stala prioritou vlády, pokračovala decentralizace a dekoncentrace státní správy, byly přijaty zákony

<sup>12</sup>

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy (2004).

o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a krajském zřízení – v počtu 14 krajů a utvoření správního obvodu kraje, s využitím smíšeného modelu územní samosprávy (podobně jako v případě obcí). Krajská úroveň územní samosprávy začala fungovat od 1. ledna 2001. Strukturu VS v ČR v letech 1993 – 2000 znázorňuje Obr. č. 1.1.

- **čtvrtá etapa (od roku 2000)** – soustřeďuje pozornost na reformu státní správy a přípravu zrušení okresních úřadů ke konci roku 2002, převod kompetencí z okresních úřadů na jiné články veřejné správy, a to na obce s rozšířenou působností a krajské úřady v rámci jejich přenesené působnosti. Dále se reforma VS v této etapě zaměřuje na další zkvalitnění samostatné i přenesené působnosti v obcích. Strukturu VS v ČR od roku 2003 znázorňuje Obr. č. 1.1. V současné době je ČR unitárním státem s dvoustupňovou územní samosprávou (krajské zřízení – 14 vyšších územních samosprávních celků a obecní zřízení – 6 258 základních územních samosprávních celků). Úroveň územní samosprávy je představována volenými a výkonnými orgány.

### 1.3 Význam územní samosprávy

Samospráva jako ucelený systém se zformoval až v 19.století, kdy převážila potřeba přiblížení státní moci se co nejbližší k občanovi při respektování historických, ekonomických, politických a sociálních faktorů a společných zájmů dané společnosti, kterých se týká. Jejím základem je obec jako společenství lidí na vymezeném území. Jedná se o takovou oblast veřejné správy, která je zaměřena na sama sebe a na řešení vlastních záležitostí.<sup>13</sup>

Význam územní samosprávy lze charakterizovat z různých hledisek, např. **z historického, územního, sociálního, ekonomického, politického, veřejné správy, legislativního a dalších.** Tato hlediska působí na územní samosprávu současně a utvářejí celkový obraz fungování územní samosprávy ve státě.

**Z historického hlediska** lze pozorovat proměnlivost důležitosti územní samosprávy v rámci jednotlivých států v průběhu dějin. To jakou měla územní samospráva význam ovlivňovala politická orientace státu, ekonomické podmínky a celková nálada dané doby, tzn., že se v průběhu historie setkáme s obdobími růstu důležitosti územní samosprávy (zejména

<sup>13</sup>

Lacina, K., Čechák, V. Vývoj systémů veřejné správy (2001).

2. polovina 20. století), ale také s obdobími většího omezování pravomocí a důležitosti územní samosprávy (období světových válek, ekonomických krizí či totalitního režimu).

**Z územního hlediska** lze význam územní samosprávy charakterizovat jako snahu o optimální využití daného území. V rámci rozdělování států na menší správní jednotky jako např. kraje se hledá optimální velikost těchto jednotek, aby bylo dosaženo co největší efektivnosti, účinnosti a hospodárnosti ve správě daného území.

**Sociální hledisko** vychází z toho, že jde o společenství občanů, v jehož rámci je potřebné rozvíjet kulturně sociální kontakty. Územní samospráva se angažuje v zabezpečování sociální péče a sociálních služeb pro chudší vrstvy obyvatel, snaží se snižovat nespravedlnost v rozdělování prostředků (i když velmi omezeně). Územní samospráva se stará o bezpečnost občanů bez ohledu na to, z jaké sociálně ekonomické vrstvy pocházejí, podílí se na ochraně jejich majetku (zřizuje městskou policii apod.).

**Ekonomické hledisko** významu územní samosprávy souvisí s potřebou zmírňovat lokální či regionální projevy tržního selhání. Jako nestátní, veřejnoprávní subjekt má územní samospráva za úkol zabezpečovat veřejné statky pro své občany. Územní samospráva za určitých podmínek může vystupovat i jako soukromoprávní subjekt – může pronajímat či prodávat svůj majetek, v omezené míře může podnikat v rámci vedlejší hospodářské činnosti apod. Územní samospráva ovlivňuje v rámci možností daných jí zákonem sociálně ekonomický rozvoj svého území. Usiluje o zvýšení ekonomického potenciálu daného území vytvářením příznivého podnikatelského prostředí, zejména v oblasti technické infrastruktury, využívá však i dalších nástrojů. Ekonomický význam se stále více dostává do popředí zájmu v souvislosti se snahou angažovat územní samosprávu při stabilizaci ekonomiky.<sup>14</sup>

**Politika** má velký vliv na strategii vedení územní samosprávy a na její další vývoj a směr, kterým se tento vývoj bude ubírat. Politika v územních samosprávních celcích bývá zaměřena na jiné problémy než politika celostátní, bývá zaměřena na konkrétní zájmy daného území. V lokální (regionální) politice, více než v celostátní, má velký význam znalost daného území a jeho potřeb.

<sup>14</sup>

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy (2004).

**Z hlediska VS** je výkon samosprávy realizace principu subsidiarity, decentralizace, demokratizace a dekoncentrace (viz. kap. 2). K oblastem VS, ke kterým orgány územní samosprávy disponují pravomocemi a nesou za ně odpovědnost, se řadí např.: územní plánování a regulace rozvoje, kontrola veřejného zdraví, parky, veřejná prostranství, hřbitovy, zařízení volného času, veřejná doprava, sociální služby, technické služby, vzdělávání, policie a požární ochrana, sociální bydlení.<sup>15</sup>

**Z legislativního hlediska** je územní samospráva významná zejména tím, že má pravomoc vydávat své vlastní právní předpisy, které jsou součástí právního pořádku země. Tyto právní předpisy ale nesmí být v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly, jinak jsou neplatné. V ČR náleží územním samosprávním celkům pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti a nařízení krajů a obcí vydaná v přenesené působnosti.<sup>16</sup>

## Shrnutí

VS lze chápat jako systém, který je tvořen dvěma hlavními subsystemy: hlavní subsystem představuje státní správa a druhý subsystem představuje samospráva. Samospráva se pak dále dělí na územní a zájmovou.

Územní samospráva na základě stanovené působnosti a ekonomických podmínek vykonává veřejnou správu na území menším než je stát (obce, kraje, země). Konkrétní model uspořádání územní veřejné správy a samosprávy v jednotlivých státech závisí na řadě faktorů jako jsou tradice, národnostní, resp. etnické poměry, momentální rozložení politických sil a řadě dalších.

Územní samospráva procházela rozporuplným vývojem. V novověku najdeme období s extrémně centralizačními tendencemi a omezováním samosprávního postavení a autonomie územní samosprávy, např. v období světových válek. Najdeme však i období s opačnými tendencemi, tedy s poměrně výraznou autonomií a decentralizací pravomocí na územní samosprávu, a to zejména ve 2. polovině 20. století. Územní samospráva vznikala přirozeně

---

<sup>15</sup> Halásková, M. Systémy veřejné správy v evropských zemích (2004).

<sup>16</sup> Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy (2008).



(jako obce, města – municipality) nebo uměle (z vůle státu jako vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni).

Na území ČR se územní samospráva datuje od roku 1848. Rozvinula se především na úrovni obcí, méně již na úrovni okresů a zemí. Tradice naší územní samosprávy byly narušeny v období 1938 – 1939 a dále po roce 1948 silnou centralizací v řízení státu. Národní výbory (místní, okresní, krajské) byly zformovány do hierarchické soustavy, v níž dominovala jejich funkce výkonných orgánů státní správy. Po roce 1989 byla územní samospráva postupně obnovována reformou veřejné správy. ČR je v současné době unitárním státem s dvoustupňovou územní samosprávou (obce, kraje). V ČR má své historické kořeny smíšený model místní správy (existence samostatné a přenesené působnosti).

Význam územní samosprávy lze charakterizovat z různých hledisek, např. z historického, územního, sociálního, ekonomického, politického, veřejné správy, legislativního a dalších. Tato hlediska působí na územní samosprávu současně a utvářejí celkový obraz fungování územní samosprávy ve státě.

## 2 Činnost a správa vybraných městských úřadů

Reformy VS jsou založeny na využití zásady demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. **Demokratizace** je proces, kdy dochází k dělbě státní moci ve státě a delegování pravomocí na systém institucí. **Decentralizace** je stav, kdy je z vyšších společenských složek systému na nižší složky téhož systému delegováno větší množství pravomocí a s tím souvisejících odpovědností. Mezi decentralizované orgány řadíme např. úřady práce, katastrální úřady, finanční úřady.

**Dekoncentrace** ve VS znamená rozdělení jednotlivých pravomocí mezi různé orgány stejné úrovně a tím vzniká podnět pro založení nových specializovaných orgánů, tzv. detašovaných pracovišť. Zaměstnanci různých ministerstev jsou rozmístěni po ČR a spravují území kraje nebo několika okresů (zrušeny byly jen Okresní úřady, nikoli okresy). Jedná se detašovaná pracoviště České národní banky, České správy sociálního zabezpečení, Českého statistického úřadu apod.<sup>17</sup>

**Subsidiarita** vyjadřuje správu vykonávanou co nejbližší k občanovi. VS jako činnost by měla být především službou občanům, kterou nelze vykonávat, jestliže se nepřenesse z centra na nižší úroveň, do obcí nebo krajů. Může se zdát, že dochází k oslabování centrálních orgánů, ale ve skutečnosti dochází k posilování funkce samosprávy. Z hlediska přenesení určité správní činnosti existují tyto způsoby subsidiarity<sup>18</sup>:

- přenesení mimo VS,
- přenesení ze státní správy na samosprávu,
- přenesení z centrálního orgánu na nižší orgán státní správy,
- přenesení z vyššího samosprávného útvaru na nižší,
- ve federaci subsidiaritu uplatnit mezi federálním státem a členskými státy.

S ohledem na rostoucí význam samosprávy byla již v roce 1951 vytvořena tzv. Rada evropských obcí a regionů se sídlem v Paříži, která sdružuje přes 30 tisíc lokálních a regionálních společenství ve 13 státech. V roce 1985 přijala Rada (ve Strassbourgu) dokument zvaný **Evropská charta místní samosprávy**. Ta se skládá z Preambule (zdůrazňuje právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí) a ze tří částí, z nichž

<sup>17</sup> Halásková, M., Kovář, J. Veřejná ekonomika a veřejná správa (2004).

<sup>18</sup> Halásková, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU (2006).

nejdůležitější je část první, jelikož zakotvuje zásady místní (územní) samosprávy. Část první obsahuje tyto články<sup>19</sup>:

- Ústavní a zákonné základy místní samosprávy;
- Pojem místní samosprávy;
- Rozsah místní samosprávy;
- Ochrana hranic místních správních jednotek;
- Správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství;
- Podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni;
- Správní dozor nad činností místních společenství;
- Finanční zdroje místních společenství;
- Právo místních společenství se sdružovat;
- Právní ochrana místní samosprávy.

O územní samosprávě v ČR pojednává Ústava České republiky (zák. č. 1/1993 Sb., v platném znění) v hlavě sedmé. Konkrétně obecní samospráva je rozvedena do několika zákonů týkajících se obecního zřízení, majetku obcí, hospodaření obcí apod. Mezi nejzákladnější patří **zák. č. 128/2000 Sb., o obcích**, v platném znění. Definuje obec jako základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek, jež je vymezen hranicí území obce. Obce vykonávají jak státní správu, tak i samosprávu v rámci přenesené nebo samostatné působnosti. V souvislosti s rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti se rozlišují 3 typy obcí:

- **obec s obecním úřadem,**
- **obec s pověřeným obecním úřadem,**
- **obec s obecním úřadem s rozšířenou působností.**

Diplomová práce je zaměřena právě na obce s obecním úřadem rozšířenou působností, které jsou stanoveny **zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností**, v platném znění. Tyto obce vykonávají správu nejen na území své obce, ale také na území druhých obcí, které spadají do jejich správního obvodu. Při své činnosti se řídí nejen zákonem o obcích, ale i dalšími zvláštními zákony, které upravují tu či onu činnost. Jedním ze zásadních je **správní řád (zák. č. 500/2004 Sb., v platném znění)**. Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních

---

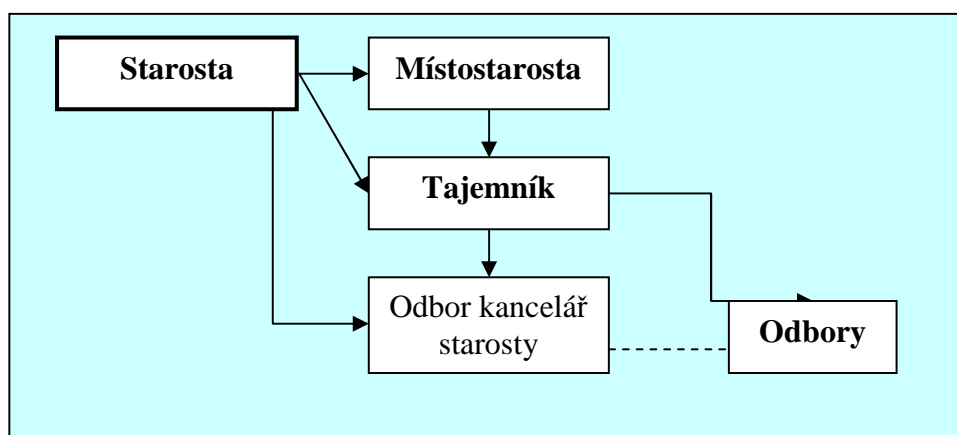
<sup>19</sup> zák. č. 188/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, v platném znění.

samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti VS. V následujících podkapitolách jsou popsány vybrané obce s obecním úřadem s rozšířenou působností, **města Hranice, Jablunkov a Konice**, z hlediska územního a organizační struktury městského úřadu, dále z hlediska běžných výdajů na úseku správy organizačních a vnitřních věcí, dopravy, sociálních věcí, školství, kultury a sportu a životního prostředí. Některé z těchto běžných výdajů tvoří základ pro výpočet benchmarkingových ukazatelů (viz. kap. 3.5).

## 2.1 Město Hranice, Jablunkov a Konice

**Hranice** leží v Olomouckém kraji, v okrese Přerov. Toto město je významné kulturní a průmyslové město regionu s výjimečnými přírodními zajímavostmi v okolí. Leží na pravém břehu řeky Bečvy v Moravské bráně mezi Oderskými vrchy a Podbeskydskou pahorkatinou. Město Hranice (dříve též Alba Ecclesia nebo Mährisch Weisskirchen) bylo založeno na konci 13. století na místě původní osady. Z držení klášterů přešlo hranické panství do vlastnictví šlechtických rodů. Hranice vlastnili například Cimburkové, Pernštejnové a od roku 1622 až do poloviny 19. století Dietrichštejnové. Od začátku 17. století byli ve městě trvale usazení Židé (především v Janáčkově ulici). Připomíná je dochovaný židovský hřbitov a synagoga. V 19. století se město stalo důležitým průmyslovým a kulturním centrem. Už od roku 1843 tudy vedla železnice z Vídně do Krakova.<sup>20</sup>

Obr. 2.1 Organizační struktura MěÚ Hranice



Vlastní zpracování.

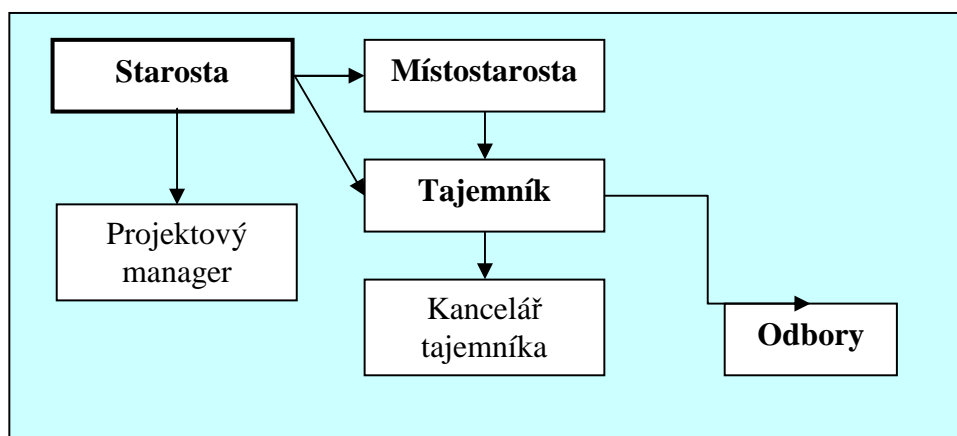
<sup>20</sup>

<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty//mesto-hranice/> (cit. 20.2. 2009).

Dle zák. č. 388/2002 Sb., v platném znění, vykonává správu na území obcí Běloutín, Býškovice, Černotín, Dolní Těšice, Horní Těšice, Horní Újezd, Hrabůvka, Hranice, Hustopeče nad Bečvou, Jindřichov, Klokočí, Malhotice, Milenov, Milotice nad Bečvou, Olšovec, Opatovice, Paršovice, Partutovice, Polom, Potštát, Provodovice, Radíkov, Rakov, Rouské, Skalička, Střítež nad Ludinou, Špičky, Teplice nad Bečvou, Ústí, Všechnovice, Zámrský. **Počet obyvatel ve správním obvodu k 1.1. 2008 činí 34 860.** Dle zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, samostatnými orgány města Hranice jsou **Zastupitelstvo** (v roce 2009 celkem 23 členů) a **Rada města** (v roce 2009 celkem 7 členů). Jako své iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstvo zřídilo finanční a kontrolní výbor. V částech města Hranice jsou zřízeny také osadní výbory (v roce 2009 celkem 9). Rada města jako iniciativní a poradní orgány zřídila komisi pro rozvoj města, výchovu a vzdělávání, životní prostředí, regeneraci městské památkové zóny, kulturu a zahraniční vztahy, bezpečnost a prevenci kriminality, dále pak komisi sociální a zdravotní, bytovou a majetkoprávní. **Městský úřad města Hranice** je orgánem v rámci přenesené působnosti města. Jeho organizační struktura viz. Obr. 2.1.

**Jablunkov** leží v Moravskoslezském kraji v okrese Frýdek-Místek. Jeho dominantou je historické náměstí s kašnou a barokní sochou Immaculaty z roku 1655, renesanční farní kostel Božího, nejstarší měšťanský knížecí dům ze 16. století, starý klášter z roku 1861 se zachovanými klenbami a klášter Alžbětinek postavený v roce 1928. Městská práva Jablunkova byla přiznána díky privilegium udělené knížetem Václavem Adamem již v roce 1560.<sup>21</sup>

**Obr. 2.2 Organizační struktura MěÚ Jablunkova**



Vlastní zpracování.

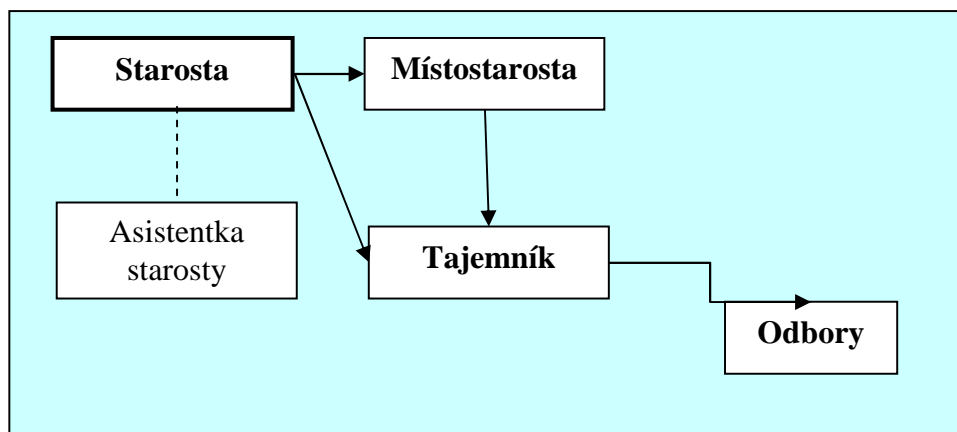
<sup>21</sup>

<http://www.jablunkov.cz/historie/soucasnost.html> (cit. 20.2. 2009).

Jako obec s rozšířenou působností vykonává správu na území obcí Bocanovice, Bukovec, Dolní Lomná, Horní Lomná, Hrádek, Hřava, Jablunkov, Milíkov, Mosty u Jablunkova, Návsí, Písečná a Písek. **K 1.1. 2008 ve správním obvodu žilo 22 502 obyvatel.** Dle zákona o obcích, v platném znění, samostatnými orgány města Jablunkova jsou **Zastupitelstvo** (v roce 2009 celkem 21 členů) a **Rada města** (v roce 2009 celkem 7 členů). Jako své iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstvo zřídilo finanční, kontrolní a výbor a výbor pro národnostní menšiny. Rada města jako iniciativní a poradní orgány zřídila komisi pro občanské záležitosti, kulturní a sportovní komisi, bezpečnostní komisi, školskou komisi, komisi stavební a správy majetku města, komisi pro strategický a regionální rozvoj Jablunkova a komisi pro posouzení zápisu do kroniky města. **Městský úřad Jablunkov** je orgánem v rámci přenesené působnosti města. Jeho organizační struktura viz. Obr. 2.2.

**Konice** leží v Olomouckém kraji v okrese Prostějov na severním cípu Dražanské vrchoviny na dvou protilehlých svazích údolí říčky Jesenky. První písemná zpráva o Konici se váže k datu 1. 9. 1200. Tehdy tu, pravděpodobně na místě dnešního zámku, stála tvrz, mající za úkol chránit obchodní cesty vedoucí přes Moravu do Čech. Když pak bylo založeno městečko, stala se tvrz sídlem majitelů panství. Statut města získala Konice až v roce 1970.<sup>22</sup>

**Obr. 2.3 Organizační struktura MěÚ Konice**



Vlastní zpracování.

Konice vykonávají správu na území obcí Bohuslavice, Brodek u Konice, Březsko, Budětsko, Džbel, Hačky, Horní Štěpánov, Hvozď, Jesenec, Kladky, Konice, Lipová, Ludmírov, Ochoz, Polomí, Raková u Konice, Rakůvka, Skřípov, Stražisko, Suchdol

<sup>22</sup> <http://www.konice.cz/showdoc.do?docid=44> (cit. 20. 2. 2009).

a Šubířov. **K 1.1. 2008 ve správním obvodu žilo 11 348 obyvatel.** Samostatnými orgány města dle zákona o obcích, v platném znění jsou **Zastupitelstvo** (v roce 2009 celkem 15 členů) a **Rada města** (v roce 2009 celkem 5 členů). Jako své iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstvo zřídilo finanční, kontrolní výbor a výbor pro regionální rozvoj a kultur. Rada města nezřídila žádné komise. Orgánem v přenesené působnosti je **Městský úřad Konice**. Jeho organizační struktura viz. Obr. 2.3.

## 2.2 Správa personální a správa vnitřních věcí

Personální záležitosti zpravidla spadají pod činnost tajemníka městského úřadu (dále jen „MěÚ“), pokud je tato funkce zřízena, v jiném případě zaměstnavatelem je starosta. Tajemník MěÚ, jako zaměstnavatel plní úkoly podle zvláštních předpisů: uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci města zařazenými v úřadu a zajišťuje také jejich další vzdělávání, které trvá nejméně 18 pracovních dnů během po sobě následujících 3 let. Správou personální agendy může tajemník pověřit někoho ze svých zaměstnanců, bývá jím personalista.

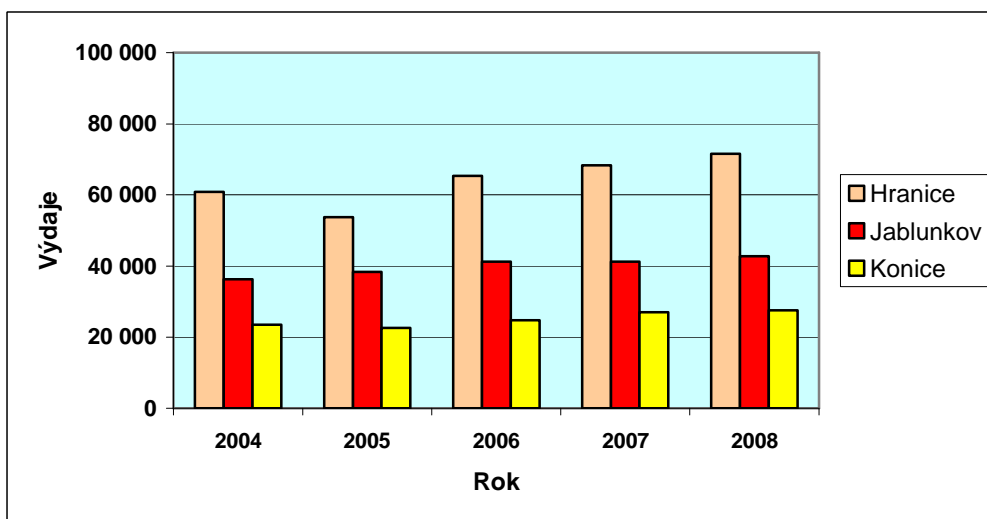
Mezi základní právní předpisy, kterými se řídí patří zákoník práce (zák. č. 262/2006 Sb., v platném znění), zákon o úřednících územních samosprávných celků (zák. č. 312/2002 Sb., v platném znění), zákon obcí (zák. č. 128/2000 Sb., v platném znění) atd. Dále se řídí nařízením vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě (nařízení č. 564/2006 Sb., v platném znění) a vyhláškou Ministerstva vnitra ČR o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků (vyhl. č. 511/2002 Sb., v platném znění) a o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků (vyhl. č. 512/2002 Sb., v platném znění).

Pro správu vnitřních věcí bývá na MěÚ zřízen odbor vnitřních věcí. V rámci samostatné působnosti může podávat informace o občanech, vede rozpočty a rozborů hospodaření na svěřeném úseku, může vytvořit návrh obecně závazné vyhlášky, eviduje Sbírky zákonů a Věstníků, průběžně zasílá na Krajský úřad údaje, týkajících se změn údajů o obci atd. Dále zajišťuje správu matriční agendy, občanských a cestovních dokladů, zajišťuje spisovou službu úřadu a skartaci dokumentů, eviduje stav obyvatelstva, zajišťuje volby do zákonodárných sborů (Poslanecká sněmovna ČR, Senát ČR a Evropský parlament) a plní

funkci volebního orgánu, rozhoduje o povolení provozování výherních automatů apod. Odbor vnitřních věcí ve své činnosti se řídí, včetně zákona o obcích a správním řádem, občanským zákoníkem (zák. č. 40/1964 Sb., v platném znění), zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do Parlamentu ČR do Evropského parlamentu, o evidenci obyvatel, o loteriích a jiných podobných hrách, o matrikách, jménu a příjmení, o občanských průkazech atd.

Pracovní poměr se zaměstnancem MěÚ vždy uzavírá tajemník, v případě že tato funkce není zřízena pak starosta, dle zákoníku práce 262/2000 sb., v platném znění. Avšak personální agendu vykonává personalista, v Hranicích v rámci odboru kanceláře starosty, v Jablunkově v kanceláři tajemníka a v Konicích asistentka starosty. Agendu spojenou se správou vnitřních věcí vykonává v Hranicích a Konicích odbor vnitřních věcí a v Jablunkově odbor organizační a vnitřních věcí. Počet funkčních míst k 1.1. 2009 v Hranicích je celkem 140, z toho 138 obsazených. V Jablunkově celkový počet zaměstnanců k 1.1.2009 je 102 a v Konicích 64, z toho 10 dělnických profesí.

**Obr. 2.4 Běžné výdaje na státní správu a územní samosprávu  
v období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



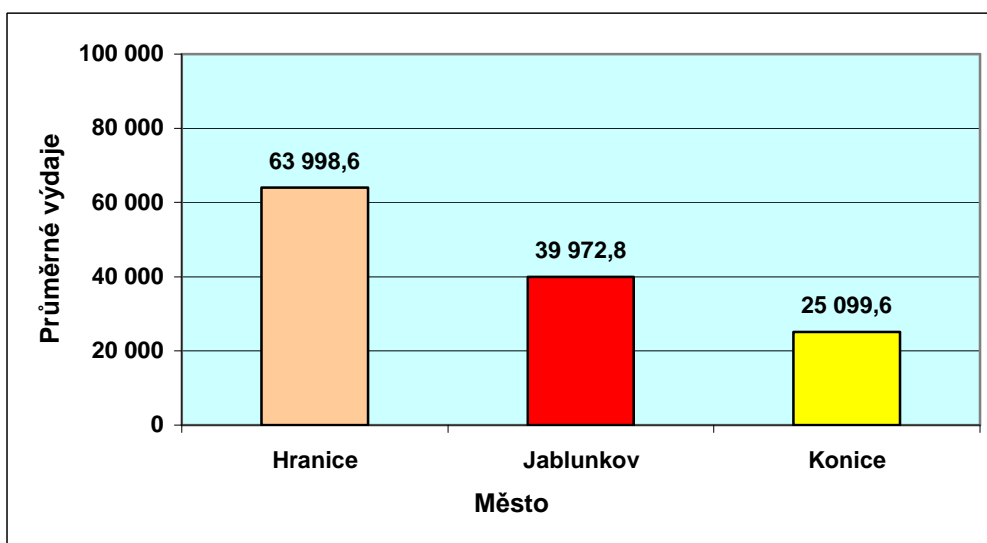
Vlastní zpracování.

Běžné výdaje spojené s personalistikou a chodem úřadu jsou uvedeny v rozpočtu města jako výdaje na státní správu a samosprávu a ty tvoří např. odměny členů zastupitelstev, výdaje spojené s pořádáním voleb do zastupitelstva kraje, Senátu ČR a Evropského parlamentu, platy zaměstnanců, odměny, pojistné placené zaměstnavatelem, stravenky, platby za vodu, paliva a energie. Běžné výdaje na státní správu a územní samosprávu v letech



2004 – 2008 jednotlivých měst znázorňuje Obr. 2.4. Hranice vynakládají logicky více peněžních prostředků, jelikož mají také nejvíce obyvatel ve svém správním obvodu než Jablunkov a Konice a bude tomu tak i v ostatních případech. V příloze č. 1 jsou tyto výdaje rozebrané pro každé město zvlášť. Jejich vývoj předpovídá spojnice trendu, která ukazuje růst těchto výdajů v příštích dvou letech u všech tří měst.

**Obr. 2.5 Průměrné výdaje na státní správu a územní samosprávu  
za období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

Průměrné výdaje za období 2004 – 2008 znázorňuje Obr. 2.5. Jablunkov v průběhu 5 let vynaložilo na státní právu a územní samosprávu o 37 % a Konice o 60 % méně než Hranice. Rozdíl mezi Jablunkovem a Konicemi činí 37 %. Jak již bylo zmíněno, vysokou roli zde hraje počet obyvatel ve správním obvodu. Pro lepší srovnání je nutné převést průměrné výdaje na 1 obyvatele (ve správním obvodu k 1.1.2008). V Hranicích průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu činí 1,84 tis Kč, v Jablunkově 1,78 tis. Kč a v Konicích 2,21 tis. Kč. ***V průběhu 5 let nejméně finančních prostředků na 1 obyvatele ve správním obvodu vynaložilo město Jablunkov.***

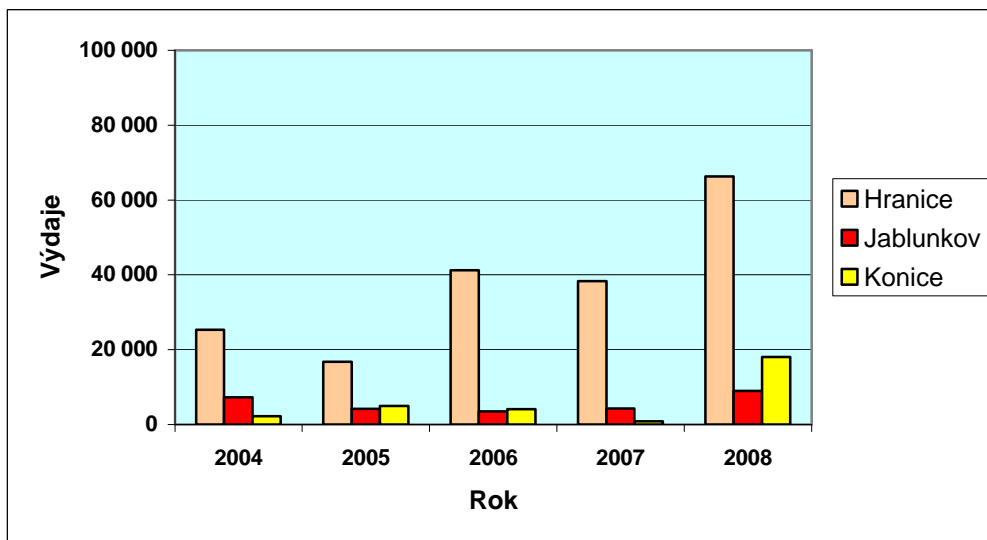
## 2.3 Správa na úseku dopravy

Za správu na úseku dopravy v rámci MěÚ odpovídá odbor dopravy. Ten zajišťuje správu pozemních komunikací, provoz na pozemních komunikacích a na úseku dopravně správních agend. Např. na úseku Registru vozidel registruje silniční vozidla, schvaluje

technickou způsobilost jednotlivě vyrobeného, přestavěného nebo dovezeného vozidla, rozhoduje o udělení (odnětí) oprávnění k měření emisí ve stanicích měření emisí. Na úseku Registru řidičů vede a zajišťuje agendu podle zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, v platném znění, rozhoduje o registraci k provozování autoškoly, vede registr řidičů a zajišťuje agendu řidičských průkazů nebo odnímá a vrací řidičská oprávnění atd. Dále odbory dopravy na MěÚ také projednávají přestupky na úseku silniční dopravy a ukládání příslušných sankcí a rozhodují o přestupcích dle zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, v návaznosti na zák. č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, v platném znění.

Právních předpisů, které upravují činnost odboru dopravy, je opravdu mnoho, ale mezi takové nejzákladnější patří správní soudní řád (zák. č. 150/2002 Sb., v platném znění), trestní zákoník (zák. č. 140/1960 Sb., v platném znění), zákon o řidičských průkazech a o registru řidičů (zák. č. 31/2001 Sb., v platném znění), zákon o pozemních komunikacích (zák. č. 13/1997 Sb., v platném znění) atd.

**Obr. 2.6 Běžné výdaje na správu na úseku dopravy  
v období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**

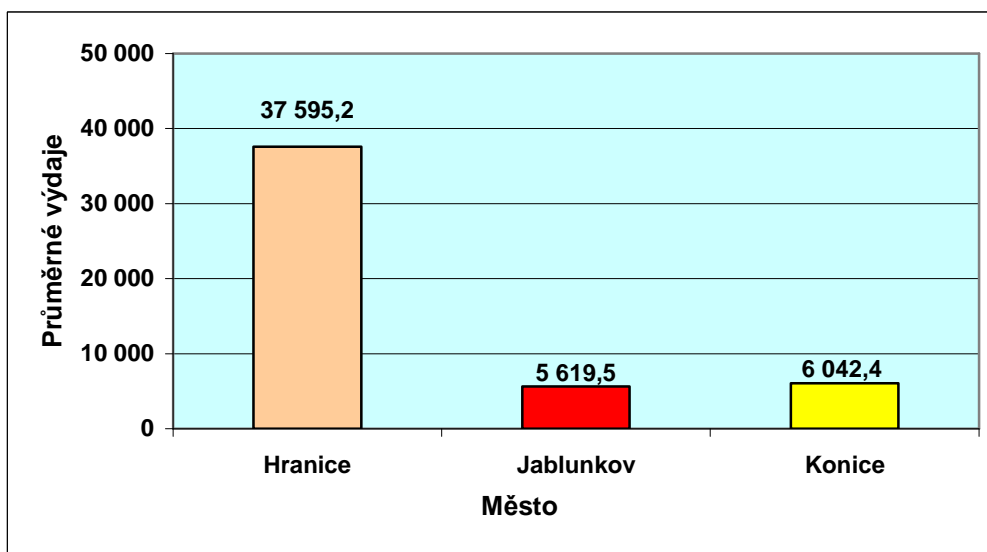


Vlastní zpracování.

Dopravní agendu na všech MěÚ vykonávají zaměstnanci odboru dopravy. Výdaje spojené se správou na úseku dopravy v sobě zahrnují opravy a údržbu pozemních komunikací, opravy autobusových zastávek, údržbu chodníků, výdaje na dopravní obslužnost

atd. Běžné výdaje na správu na úseku dopravy v letech 2004 – 2008 jednotlivých měst znázorňuje Obr. 2.6. Když se vezmou v úvahu pouze výdaje Hranic, je z nich patrné, že od roku 2006 město začalo více investovat na úseku dopravy. Probíhala zde výstavba dálnice D47 z Lipníka nad Bečvou do Bělotína. Příloha č. 2 rozebírá běžné výdaje na úseku dopravy za jednotlivá města. Vývoj příštích dvou let předpokládá jejich výrazný růst u všech tří měst.

**Obr. 2.7 Průměrné výdaje na úseku dopravy  
za období 2004 – 2008 ( v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

Průměrné výdaje za období 2004 – 2008 znázorňuje Obr. 2.7. Hranice investovaly na úseku dopravy o 85 % více finančních prostředků než Jablunkov a o 83 % více než Konice. Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu činí v Hranicích 1,08 tis. Kč, v Jablunkově 0,24 tis. Kč, v Konicích 0,53 tis. Kč. Ukazatel je nejvyšší v Hranicích, ale to je zapříčiněno investiční akcí spojenou s výstavbou dálnice D47. Proto je nelze srovnávat s Jablunkovem a Konicemi, u kterých žádná výrazná investiční akce neprobíhala v posledních 5 letech. ***V rámci Jablunkova a Konic, nejméně vynaložených prostředků na správu na úseku dopravy na 1 obyvatele ve správním obvodu za 5 leté období má město Jablunkov.***

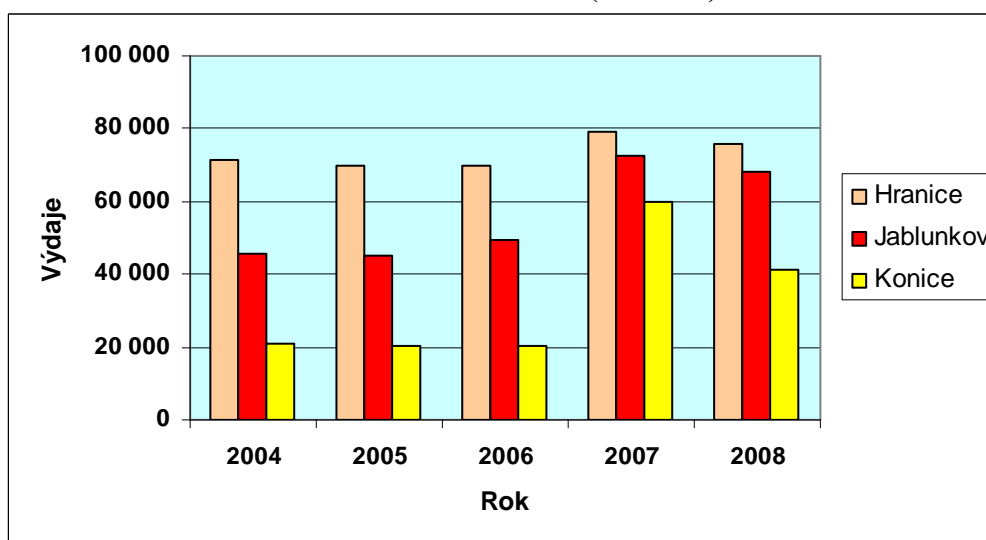
## 2.4 Správa sociálních věcí

Správu na úseku sociálních věcí zpravidla vykonává odbor sociálních věcí MěÚ. Zajišťuje a vykonává státní správu na úseku sociální péče o rodinu s dětmi, o těžce zdravotně

postižené a staré občany, o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, o občany společensky nepřízpůsobené, o občany umístěné ve zdravotnickém zařízení, zajišťuje sociálně-právní ochranu dětí, vykonává funkci opatrovníka a poručníka, rozhoduje o sociálních dávkách a zajišťuje jejich výplatu, provádí také terénní sociální práci, zajišťuje poskytování pomoci a podporu fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči atd.

Odbory zabývající se správou na úseku sociálních věcí se vedle zákona o obcích a správního řádu řídí zákonem o sociálních službách (zák. č. 108/2006 Sb., v platném znění), zákonem o rodině (zák. č. 94/1963 Sb., v platném znění), zákonem o sociálním zabezpečení (zák. č. 100/1988 Sb., v platném znění), zákonem o pomoci v hmotné nouzi (zák. č. 111/2006 Sb., v platném znění), zákonem o sociálně-právní ochraně dětí (zák. č. 359/1999 Sb., v platném znění) atd.

**Obr. 2.8 Běžné výdaje na správu sociálních věcí  
v období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**

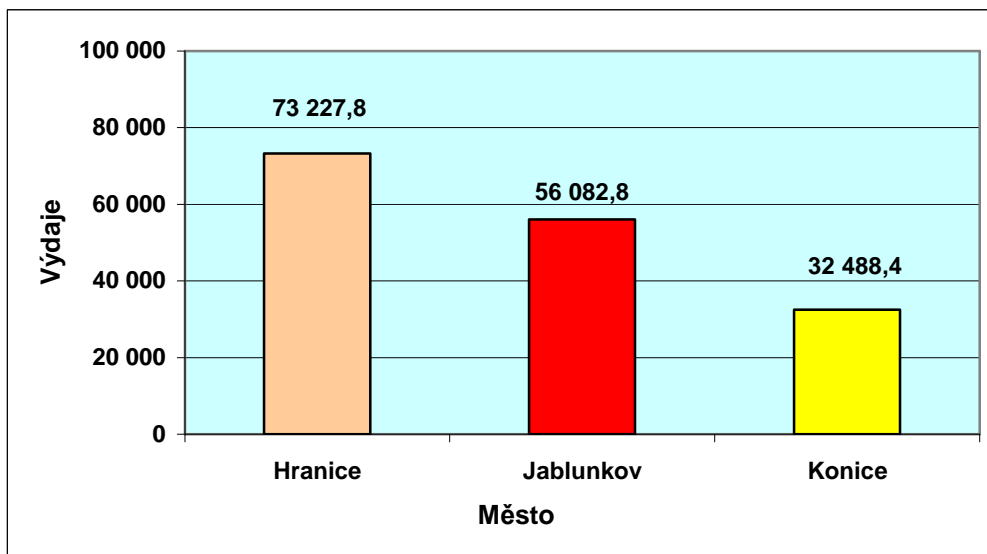


Vlastní zpracování.

Pro agendu spojenou se správou sociálních věcí pověřil MěÚ Hranice a MěÚ Jablunkov odbor sociálních věcí a zdravotnictví a MěÚ Konice odbor sociálních věcí. Výdaje plynou na dávky a podpory v sociálním zabezpečení, na zajištění sociální péče a na pomoc osobám starým a zdravotně postiženým, osobám v hmotné nouzi nebo na pomoc dětem a mládeži atd. Běžné výdaje na správu sociálních věcí v období 2004 – 2008 jednotlivých měst znázorňuje Obr. 2.8. Z grafu je patrné, že počet sociálně potřebných občanů (jak

ve vyplacených dávkách a podpory v sociálním zabezpečení, tak i v sociální péči) od roku 2007 prudce stoupá ve všech třech městech. V příloze č. 3 jsou uvedeny běžné výdaje za každé město. Budoucí vývoj v příštích dvou letech předpokládá prudký vzrůst těchto výdajů.

**Obr. 2.9 Průměrné výdaje na správu sociálních věcí  
za období 2004 – 2008 ( v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

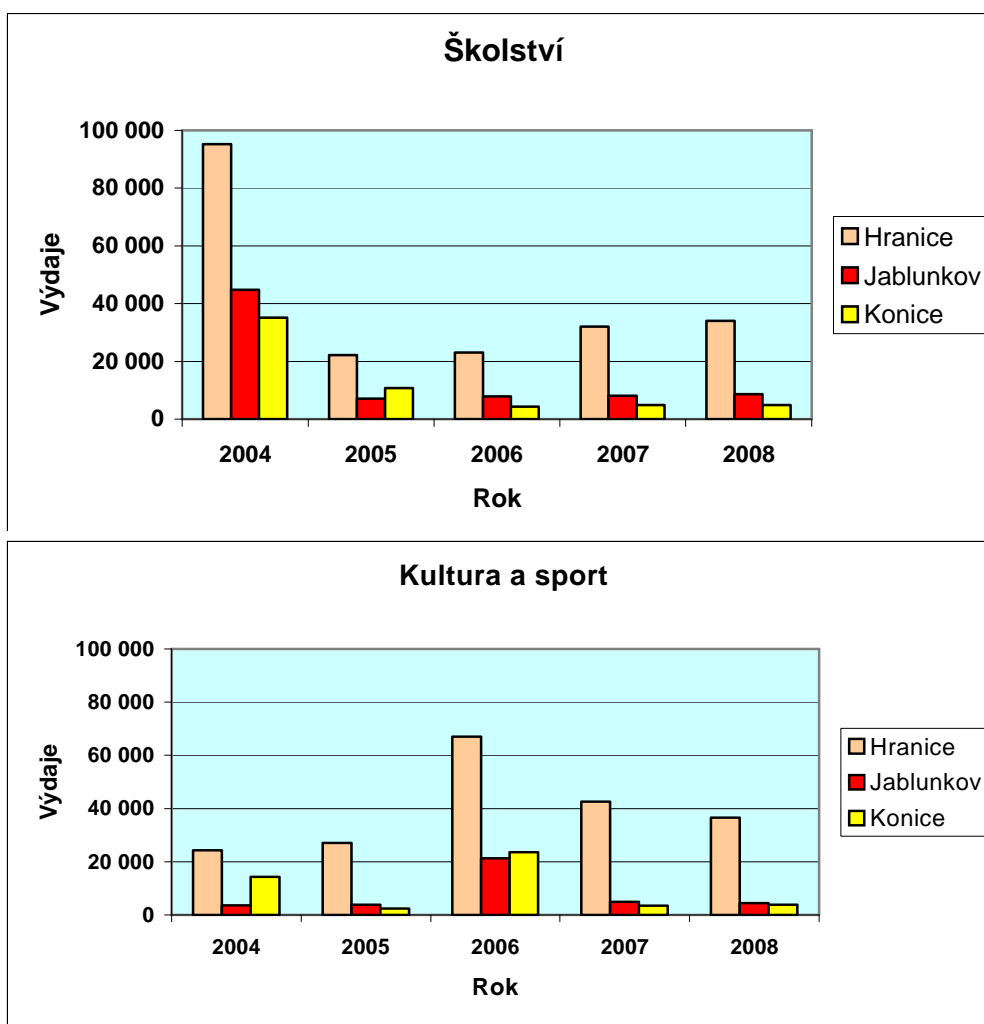
Průměrné výdaje na správu sociálních věcí za období 2004 – 2008 znázorňuje Obr. 2.9. Konice vynaložily na správu sociálních věcí 44 % a Jablunkov 76 % z celkového objemu finančních prostředků, které vynaložily Hranice. Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu činí 0,47 tis. Kč v Hranicích, 2,4 tis. Kč v Jablunkově a 2,8 v Konicích. *Nejméně vynaložených výdajů na správu sociálních věcí na 1 obyvatele ve správním obvodu v průběhu posledních 5 let má město Hranice a nejvíce město Konice.*

## 2.5 Správa na úseku školství, kultury a sportu

Správa na úseku školství, kultury a sportu může a nemusí v sobě zahrnovat také správu cestovního ruchu. Diplomová práce se zaměřuje pouze na správu školství, kultury a sportu. Příslušné odbory MěÚ, jejichž náplní je činnost na úseku školství, zajišťují výkon státní správy dle školského zákona č. 561/2004 Sb., v platném znění, dále činnost příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem je město (připravuje návrhy pro radu

na jmenování a odvolání ředitelů příspěvkových organizací, návrhů na stanovení jejich platů a odměn podle zvláštních předpisů), zpracovávají rozpočty pro školy a školská zařízení, zasílají krajským úřadům jejich rozborů hospodaření, provádí analýzu dat o školách a školských zařízeních ve správním obvodu. V oblasti kultury a sportu spolupracují s občanskými sdruženími činné v této oblasti, sledují tituly a granty, zabezpečují propagaci města a komunikaci s veřejností, vedou agendu spojenou s pořádáním kulturních akcí atd.

**Obr. 2.10 Běžné výdaje na školství, kulturu a sport  
v období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**

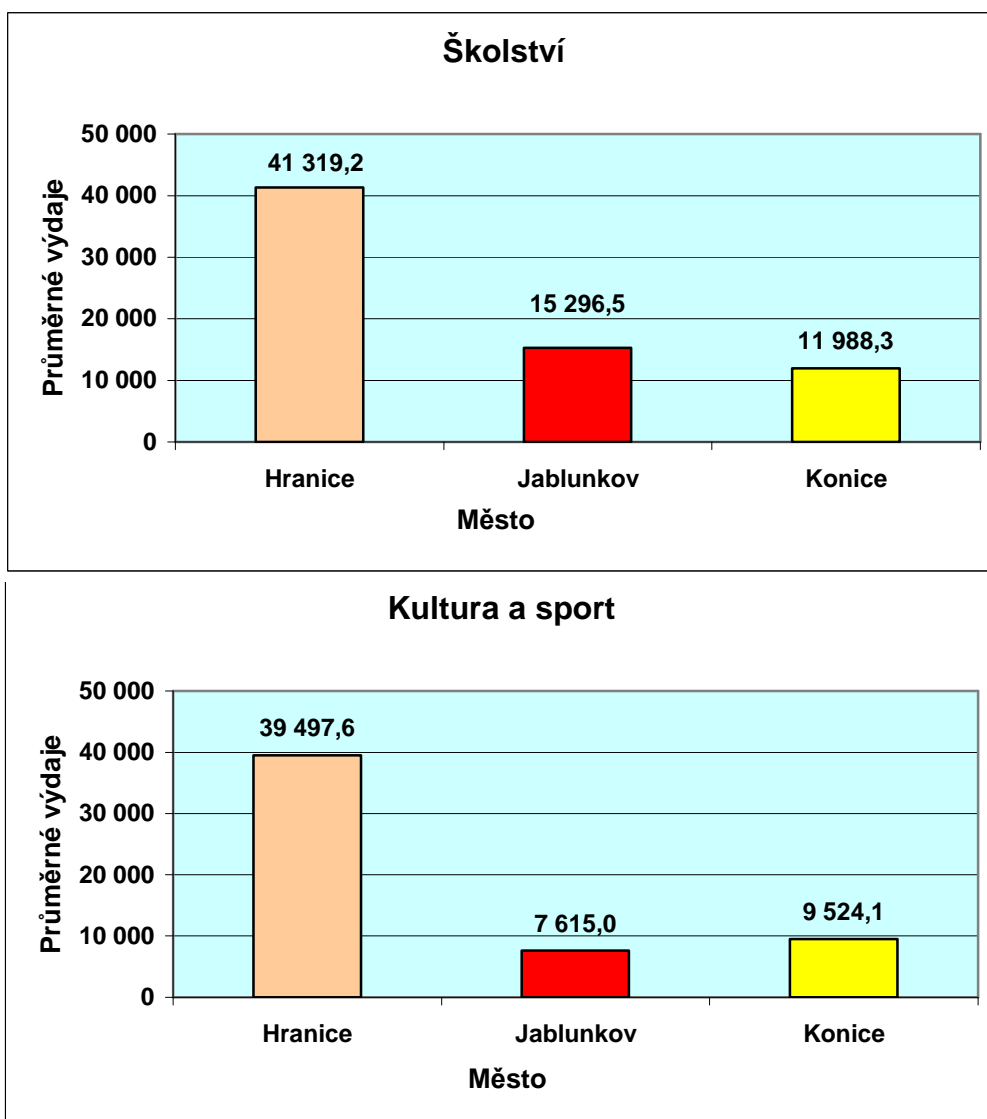


Vlastní zpracování.

Mezi základní právní předpisy upravující správu na úseku školství je již zmiňovaný školský zákon (zák. č. 561/2000 Sb., v platném znění), dále právní předpisy týkající se evidence úrazů na školách, organizace školního roku, ukončování vzdělání atd. Na úseku kultury se řídí právními předpisy např. upravující podmínky výroby, šíření a archivování

audiovizuálních děl (zák. č. 273/1993 Sb., v platném znění), tiskovým zákonem (zák. č. 46/2000 Sb., v platném znění), o ochraně veřejného zdraví (zák. č. 258/2000 Sb., v platném znění).

**Obr. 2. 11 Průměrné výdaje na školství, kulturu a sport  
za období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

Agendu spojenou se správou školství, kultury a sportu na MěÚ Hranice vykonává odbor školství, kultury, tělovýchovy a cestovního ruchu, na MěÚ Jablunkov odbor školství a kultury a na MěÚ Konice odbor školství, kultury a tělovýchovy. Diplomová práce je zaměřena pouze na běžné výdaje na školství, které plynou na chod předškolních a školních zařízení, a zvláště na výdaje kultury a sportu, jenž na provoz kina, knihoven, na kulturní

a sportovní akce dotované městem, na tělovýchovnou činnost atd. Srovnání běžných výdajů na školství, kulturu a sport zobrazuje Obr. 2.10. V roce 2004 běžné výdaje na školství byly nejvyšší, od tohoto roku výrazně klesly. Jednou z možných příčin je zrušení nebo sloučení předškolních a školních zařízení, v důsledku malého počtu žáků. V oblasti kultury a sportu nejvyšší výdaje jsou zaznamenané v roce 2006, kdy výdaje plynuly na opravu nebo údržbu kulturních a sportovních zařízení.

V příloze č. 4 jsou uvedeny běžné výdaje na školství a v příloze č. 5 běžné výdaje na kulturu a sport za jednotlivá města. Od roku 2004 běžné výdaje ve školství zaznamenávají prudký pokles u všech tří měst, spojnice trendu se dostává do záporných hodnot, tzn., buď budou výdaje stagnovat nebo dojde k dalšímu rušení předškolních a školních zařízení nebo města budou muset najít partnera, který se bude podílet na spolufinancování. Běžné výdaje na kulturu a sport v příštích dvou letech dle spojnice trendu budou v Hranicích stoupat, v Jablunkově stagnovat až mírně stoupat a v Konicích budou klesat.

Průměrné výdaje na správu v oblasti školství, kultury a sportu za období 2004 – 2008 znázorňuje Obr. 2.11. V oblasti školství průměrné výdaje Jablunkova činí 37 % a Konic 29 % z celkových průměrných výdajů Hranic. V oblasti kultury a sportu jsou průměrné výdaje Hranic o 80 % vyšší než výdaje Jablunkova a o 76 % vyšší než výdaje Konic. Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu města Hranice činí 1,19 tis. Kč ve školství a 1,13 tis. Kč v kultuře a sportu, města Jablunkova 0,67 tis. Kč ve školství a 0,34 tis. Kč v kultuře a sportu, města Konic 1,05 tis. Kč ve školství a 0,83 tis. Kč v kultuře a sportu. *V období 2004 – 2008 nejméně finančních prostředků do školství a kultury a sportu vynaložilo město Jablunkov a nejvíce město Hranice.*

## **2.6 Správa životního prostředí**

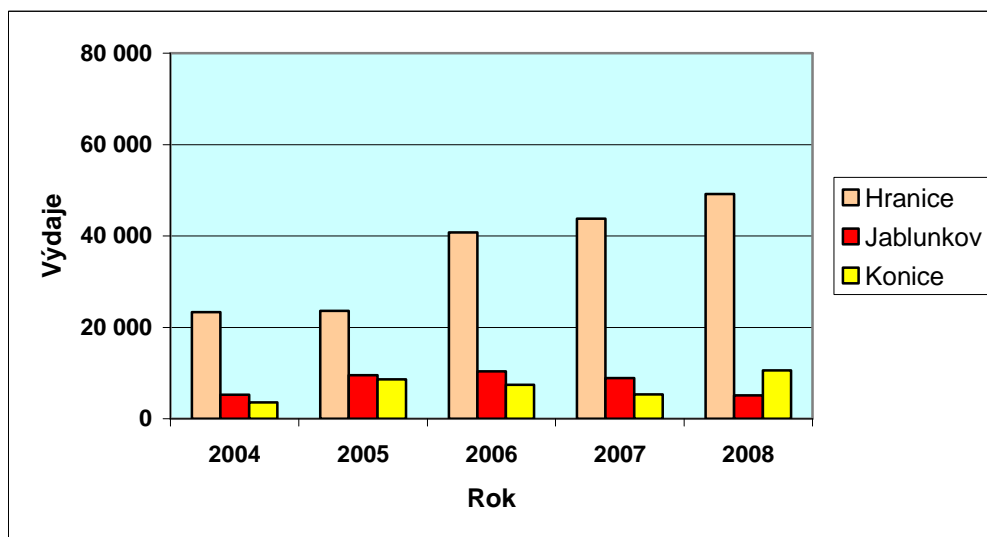
Správou na úseku životního prostředí na MěÚ je pověřen zpravidla odbor životního prostředí nebo odbor životního prostřední a zemědělství. Mezi jeho činnosti se řadí správa na úseku vodního hospodářství, odpadového hospodářství, ochrany ovzduší, ochrany přírody a krajiny, myslivosti, rybářství, veterinární péče, lesního hospodářství, zemědělského půdního fondu, rostlinolékařské péče, ekologického zemědělství. Rozhoduje např. o udělení, odnětí licence pro výkon funkce odborného lesního hospodáře, o vydání,



odebrání nebo odepření loveckého lístku a o vydávání ,odebírání rybářských lístků, o uložení pokuty podnikající fyzické nebo právnické osobě za nedovolené vypouštění, odběry vod a za porušení povinnosti týkající se vodních děl založených stavebními předpisy. Dále vydává povolení k nakládání s podzemními vodami a s povrchovými vodami, povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních atd.

Právní předpisy umožňující správu životního prostředí včetně zákona o obcích a správního řádu, je zákon o lesích (zák. č. 289/1995 Sb., v platném znění) o odpadech (zák. č. 185/2001 Sb., v platném znění), o vodách (zák. č. 254/2001 Sb., v platném znění), o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu (zák. č. 274/2001 Sb., v platném znění), stavební zákon (zák. č. 183/2006 Sb., v platném znění), vyhláška Ministerstva životního prostředí ČR o ochraně přírody (vyhl. č. 395/1992 Sb., v platném znění) a kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu ( vyhl. č. 13/1994 Sb., v platném znění).

**Obr. 2.12 Běžné výdaje na správu životního prostředí  
v období 2004 – 2008 ( v tis. Kč)**

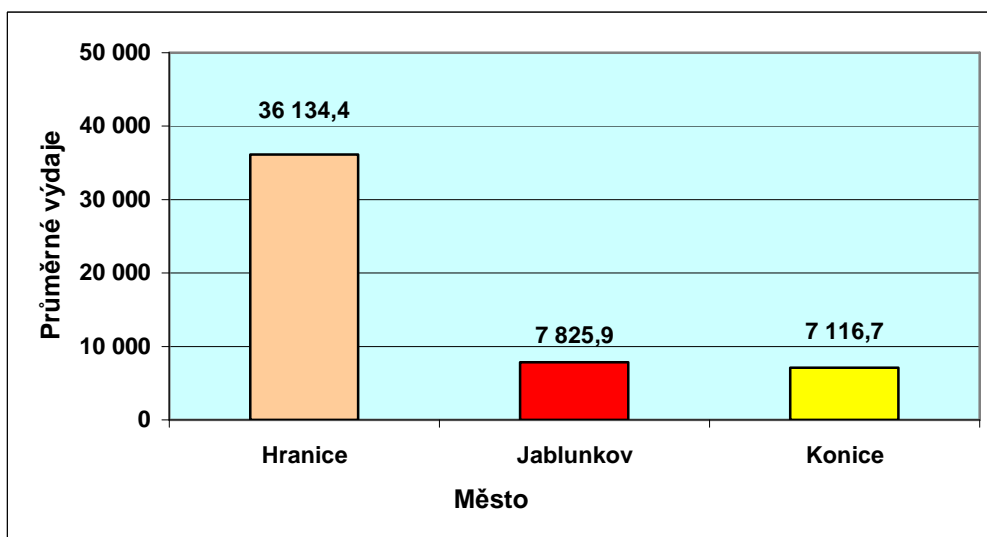


Vlastní zpracování.

Agendu spojenou se správou životního prostředí vykonává na MěÚ Hranice a MěÚ Konice odbor životního prostředí a na MěÚ Jablunkov odbor životního prostředí a zemědělství. Výdaje plynou na běžné práce spojené s údržbou a obnovou lesa, odvádění a čištění odpadních vod, sběr a svoz komunálního odpadu, likvidaci černých skládek, na údržbu veřejné zeleně atd. Běžné výdaje na správu životního prostředí uvádí Obr. 2. 12.

U všech tří měst mají vzrůstající tendenci. V roce 2008 výše výdajů města Konice převýšily výdaje města Jablunkova. V Příloze č. 6 jsou uvedeny běžné výdaje na správu životního prostředí jednotlivých měst. Spojnice trendu vykazuje prudký vzrůst těchto výdajů v příštích dvou letech v Hranicích a Konicích, u Jablunkova naopak stagnaci až mírný pokles.

**Obr. 2.13 Průměrné výdaje na životní prostředí  
za období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

Průměrné výdaje na správu životního prostředí za období 2004 – 2008 znázorňuje Obr. 2.12. Průměrné výdaje Jablunkova činí 21 % a Konice 19 % z celkového objemu finančních prostředků vynaložených na správu životního prostředí v průběhu 5 let města Hranice. Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu činí 1,03 tis. Kč města Hranice, 0,34 tis. Kč města Jablunkova a 0,62 tis. Kč města Konice. ***Město Jablunkov opětovně vynaložilo nejméně finančních prostředků na správu životního prostředí v průběhu 5 let a nejvíce město Hranice.***

## Shrnutí

Reformy VS dodržují zásady demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Demokratizace je proces dělení státní moci a delegování pravomocí na další instituce. Decentralizace je stav, kdy je delegováno množství pravomocí z vyšších orgánů na nižší orgány (úřady práce, katastrální úřady, finanční úřady). Dekoncentrace znamená rozdělení pravomocí mezi různé orgány stejné úrovně a vznikají tzv. detašovaná pracoviště

České národní banky, České správy sociálního zabezpečení, Českého statistického úřadu apod. Subsidiarita vyjadřuje správu vykonávanou co nejbližší k občanovi. VS jako činnost by měla být především službou občanům, kterou nelze vykonávat, jestliže se nepřenese z centra na nižší úroveň, do obcí nebo krajů.

V roce 1985 přijala Rada evropských obcí a regionů se sídlem v Paříži významný dokument pro územní samosprávu zvaný **Evropská charta místní samosprávy**. Skládá se z Preambule a tří částí, z nichž nejdůležitější je část první, jelikož zakotvuje zásady místní (územní) samosprávy. O územní samosprávě v ČR pojednává Ústava České republiky (zák. č. 1/1993 Sb., v platném znění) v hlavě sedmé. Nejzákladnějším zákonem upravujícím obecní samosprávu je zák. č. 128/2000 Sb., o obcích v platném znění.

V souvislosti s rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti se rozlišují 3 typy obcí: obec s obecním úřadem, obec s pověřeným obecním úřadem a obec s obecním úřadem s rozšířenou působností. Obce s obecním úřadem s rozšířenou působností vykonávají správu nejen na území své obce, ale také na území druhých obcí, které spadají do jejich správního obvodu. Při své činnosti se řídí nejen zákonem o obcích a správním řádem, ale i dalšími zvláštními zákony, které upravují tu či onu činnost.

Města Hranice, Jablunkov a Konice patří mezi obce s rozšířenou působností, které vykonávají správu ve svém správním obvodu dle vyhl. č. 388/2002 Sb., v platném znění. Samosprávnými orgány měst jsou: zastupitelstvo a rada města, kteří si jako iniciativní a poradní orgány zřizují výbory a komise. Městský úřad tvoří starosta, místostarosta a tajemník, pokud je funkce zřízena. Městský úřad se dělí dále na odbory a oddělení.

Personální záležitosti spadají pod činnost tajemníka MěÚ, pokud je tato funkce zřízena, v jiném případě zaměstnavatelem je starosta. Správu personální agendy vykonává zpravidla personalista. Pro správu vnitřních věcí bývá na MěÚ zřízen odbor vnitřních věcí, který zajišťuje správu matriční agendy, občanských a cestovních dokladů, eviduje stav obyvatelstva, zajišťuje volby do zákonodárných sborů atd. Běžné výdaje spojené s personalistikou a chodem úřadu jsou uvedeny v rozpočtu města jako výdaje na státní správu a samosprávu. U všech tří měst spojnice trendu předvídá v příštích dvou letech jejich růst. V období 2004 - 2008 nejméně finančních prostředků na 1 obyvatele ve správním obvodu v oblasti státní správy a územní samosprávy vynaložilo město Jablunkov.

Za správu na úseku dopravy v rámci MěÚ odpovídá odbor dopravy, který zajišťuje správu pozemních komunikací, provoz na pozemních komunikacích a na úseku dopravně správních agend atd. Od roku 2006 běžné výdaje města Hranice prudce stouply, jelikož zde probíhala výstavba dálnice D47 z Lipníka nad Bečvou do Běloutína. Vývoj příštích dvou letů předpokládá jejich výrazný vzrůst u všech tří měst. V rámci Jablunkova a Konic, nejméně vynaložených prostředků na správu na úseku dopravy na 1 obyvatele ve správním obvodu za sledované období má opět město Jablunkov.

Správu na úseku sociálních věcí zpravidla vykonává odbor sociálních věcí MěÚ. Zajišťuje a vykonává státní správu na úseku sociální péče a pomoc v sociálním zabezpečení a rozhoduje o sociálních dávkách a zajišťuje jejich výplatu. Počet sociálně potřebných občanů od roku 2007 prudce stoupá ve všech třech městech a v příštích dvou letech tomu nebude jinak. Nejméně vynaložených výdajů na správu sociálních věcí na 1 obyvatele ve správním obvodu ve sledovaném období má město Hranice.

Příslušné odbory MěÚ, jejichž náplní je činnost na úseku školství, zajišťují výkon státní správy dle školského zákona č. 561/2004 Sb., v platném znění, zpracovávají rozpočty pro školy a školská zařízení, zasílají krajským úřadům jejich rozborů hospodaření atd. V oblasti kultury a sportu spolupracují s občanskými sdruženími, sledují tituly a granty apod. Běžné výdaje na školství v příštích dvou letech budou buď stagnovat nebo dojde k rušení předškolních a školních zařízení nebo města budou muset najít partnera, který se bude podílet s městy na financování. Běžné výdaje na kulturu a sport v příštích dvou letech dle spojnice trendu budou v Hranicích stoupat, v Jablunkově stagnovat až mírně stoupat a v Konicích budou klesat. V období 2004 – 2008 nejméně finančních prostředků do školství a kultury a sportu vynaložilo město Jablunkov.

### 3 Analýza metod CAF a benchmarking na městských úřadech

Přechod od totalitního systému k demokratickému, vstup ČR do EU i omezené rozpočtové prostředky jsou základními faktory pro reformní kroky ve veřejné správě (dále jen „VS“) ČR. Kromě strukturální reformy se musela provést i reforma kvality zahrnující reformu vlastní technologie výkonu veřejné správy, nastavení regulatorních mechanismů, využití nových technologií, zjednodušení administrativy a zlepšení organizace práce. Modernizace veřejné správy představuje nikdy nekončící proces a na rozdíl od reformy, nezasahuje do samotné podstaty systému, ale mění způsob jeho fungování.<sup>23</sup>

V souvislosti s rozvojem soukromého sektoru vznikaly také nové požadavky na VS, vycházející z New Public Managementu (dále jen „NPM“), jako kvalitní, pohotové a hospodárné plnění stanovených cílů. Bylo zapotřebí vytvořit různé hodnotící systémy, jak pro zaměstnance VS, tak i pro řízení kvality služeb poskytované VS, jako základ pro srovnávání VS s jinými zeměmi a zda je stanovených cílů dosahováno zcela, částečně nebo vůbec. Problémem hodnotících metod je jejich odlišnost aplikace v různých oblastech VS a specifická povaha systému VS dané země způsobené historickými, kulturními, právními a ekonomickými faktory a proto je její zobecnění velmi obtížné. **Hodnocení ve VS** slouží především k podpoře rozhodovacího procesu, který umožňuje zodpovědnému pracovníkovi na základě hodnotících analýz zdůvodnit přijatá rozhodnutí a dílčí kroky. Dále slouží k podpoře poskytování informací a odpovědnosti vůči zainteresovaným stranám a širší veřejnosti za naplňování cílů a průběžný výkon VS.<sup>24</sup>

Tato diplomová práce se zaměřuje na hodnotící metody uplatňované především v oblasti zvyšování kvality řízení, konkrétně na metodu CAF a benchmarking uplatňované na městských úřadech Hranice, Konice a Jablunkov. Následující kapitoly představují jednotlivé modely, definice a hodnocení kvality řízení ve VS, institucionální zabezpečení kvality ve VS a uplatňování metod zvyšování kvality řízení v územní samosprávě, na něž navazuje samostatná analýza metod CAF a benchmarkingu na vybraných městských úřadech.

---

<sup>23</sup> [http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/spr\\_urad.html](http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/spr_urad.html) (cit 20.11.2008)

<sup>24</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/eu\\_evaluate\\_metody\\_nastroje.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/eu_evaluate_metody_nastroje.html) (cit. 25.2.2009)

### 3.1 Modely, definice a hodnocení kvality řízení ve veřejné správě

Koncepcí vnímání toho, co je vlastně správa, jaké úkoly plní a jak má být řízena a organizována se zabývalo mnoho teoretiků v 19. století. Postupně vznikaly různé teoretické směry řízení, které z hlediska vývoje lze shrnout do dvou modelů řízení veřejné správy<sup>25</sup>:

- **Klasický model VS** – formuluje základní správní principy, na kterých je postaven ideální obecný model VS.
- **Nový model řízení VS** – vyšel z klasického modelu, přičemž bere v úvahu lidský faktor a současně faktory hospodárnosti a účinnosti výkonu VS.

Rozdíly v principech veřejné správy mezi klasickým a novým modelem řízení jsou uvedeny v tab. 3.1. Ze studie OECD (1995) vyplynulo, že nová VS má být řízena dle cílů ne pravidel, orientována na klienta a služby a měla by se zavést konkurence do veřejných služeb.

**Tab. 3.1 Rozdíl mezi klasickým a novým modelem řízení**

Klasický model	Nový model řízení
Státní moc vykonávána VS	Státní moc a výkon VS se prolínají
Systém pravidel a nařízení	Svázanost nejen na procesní nařízení
Racionální rozhodování	Rozhodování na základě principu omezené racionality
Úředníci a úkoly součástí hierarchického systému	Implementace opatření v rámci hierarchie nefunguje
Funkce VS rozčleněny do resortů, z nichž každá má své pravomoce a sankce	VS je nejlépe vykonávána samostatně řízenými správními orgány
Veřejný zájem dominantou politiky i správy	Zaměstnanci maximalizují individuální zájmy (příjem, prestiž a moc)
Centralizace	Decentralizace, dekoncentrace

Zdroj: Volek, P., Přenosil, J. *Veřejná správa* (2005); vlastní zpracování.

Z těchto dvou modelů pak vycházejí tři **definice řízení** ve VS dle toho jak jsou vnímány a chápány v různých zemích<sup>26</sup>:

- **Britský přístup** – přechod z nepružné VS na otevřenější státní službu s důrazem na manažerské dovednosti na tzv. „New Public Management“, který se zaměřuje

<sup>25</sup> Volek, P., Přenosil, J. *Veřejná správa* (2005).

<sup>26</sup> Wright G., Nemec J. *Management veřejné správy teorie a praxe* (2003).

na efektivní využití dostupných zdrojů pro dosažení vysoké kvality poskytovaných služeb, na konkurenční prostředí mezi soukromým a veřejným sektorem při poskytování služeb, na občana jako na spotřebitele těchto služeb a na zodpovědnost za výsledky manažera. Charakteristickým rysem britského přístupu je pěstování ducha státní služby.

- **Americký přístup** – definice veřejné správy a řízení veřejné správy velice široký a rozmanitý. Tento přístup je charakteristický svým pluralitním myšlením, jelikož veřejnou správu definuje hned z několika vědních oborů. Převahuje míra přejímání manažerských metod soukromého sektoru a orientace na trh. Tvůrcem základních myšlenek o VS v USA je považován Woodrow Wilson, politolog a později i americký prezident, který ovlivnil rozvoj VS do 30. let 20. století. Prosazoval tři hlavní myšlenky:
  - ✓ správa je spíše vědou než uměním,
  - ✓ správa leží mimo sféru vlivu politiky,
  - ✓ metody veřejné správy se odvíjejí od metod vedení podniků.

V 80. a 90. letech 20. století v USA znovuzaložili americkou VS, známou jako hnutí „Reinventing Government“, jejíž základní principy dodržuje většina manažerů v USA. Přínosem tohoto hnutí jsou diskuse o veřejné správě a důvodech její existence vůbec.

- **Evropský přístup** – definice vychází z tradičního pojetí práva, což je důvod, proč je zde přesně definována VS a rozsah jejích činností. VS v Evropě je charakterizována jako součást práva a právního rámce státu, prostor, kde státní zaměstnanci pracují a vytvářejí stát, slouží státní moci, expanzi a pořádku a jejich úkolem je uskutečňovat politiku státu v jasném rámci zákonů a pravidel, která směřují ze zhora dolů. Narozdíl od předešlých přístupů, kde zaměstnanci rozhodují na základě hospodárnosti a efektivnosti, se v Evropě rozhoduje na základě zákonem stanoveného procesu, kdy úředník se může chovat z pohledu občana neracionálně, jelikož racionalita správních činností je zajišťována normami a zákony, jimiž se úředníci řídí.

Britský a evropský přístup vycházejí z přesně definované VS, kdežto americké pojetí VS na rozdíl od ostatních přístupů není zcela definována, proto je velmi složité se shodnout na její přesné definici a jejím rozsahu. Společným znakem amerického a britského přístupu je zavádění manažerských metod řízení do VS, kdežto evropský přístup klade důraz především na detailní znalosti ústavy, zákonů a správních postupů. Největším přínosem pro reformní procesy v demokratických zemích se stal především New Public Management (dále jen „NPM“) viz. 3.1.1, jehož podstata tkví v efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti.

Efektivnost, hospodárnost a účinnost, tzv. „3E“ jsou zároveň **základním kritériem hodnocení VS**. Vycházejí z měřitelných vstupů a výstupů ve VS. **Vstupy** tvoří lidské, kapitálové a finanční zdroje. **Výstupem** ve VS se chápe kvalita poskytovaného veřejného statku či služby na konstantní úrovni anebo měřitelný objem těchto statků a služeb.

**Efektivnost** je zajištění daného objemu služeb při použití dané výše zdrojů. Je vyjadřován poměrem výstupu ke vstupu v průměrném nebo mezním vyjádření. **Hospodárnost** je získávání vstupů v přiměřené kvalitě za co nejmenší náklady. Lze ji měřit jako poměr vynaložených nákladů na vstupy k očekávané hodnotě těchto nákladů. **Účinnost** vyjadřuje stupeň, v jakém bylo dosaženo cílů a záměrů. Je spojována se zabezpečením určitého objemu a kvality služeb požadovaných ze zákona nebo v zájmu územního celku na uspokojení veřejných potřeb a poptávky.<sup>27</sup> **Přičemž platí, co je účinné a hospodárné nemusí být efektivní a naopak.**

### 3.1.1 New Public Management

Toto myšlenkové hnutí vzniklo v 80. letech 20. století. K jeho první realizaci došlo na Novém Zélandu. V Evropě se prvním městem, kde se uplatnily zásady NPM ve formě nového systému zdanění ve veřejném sektoru, stal Tilburg v Nizozemí. NPM je více rozšířen ve Velké Británii. V současnosti se problematice NPM věnují ve Švýcarsku. Těžiště výzkumu se však v současnosti nachází v St. Gallenu. S výsledky a aplikací modelů NPM do praxe se zabývá Institut pro veřejné finance a finanční právo při tamní univerzitě.

Recese evropských ekonomik a rostoucí vědecko technický pokrok kladou na konci 20. století stále vyšší nároky na řídicí orgány států. Požadavek na zvyšování kvality jednotlivých veřejných služeb je z pohledu občanů, platících daně ve stanovené výši, také opodstatněný. Kvalita VS se pak měří dopadem a působením služeb, které VS poskytuje, na občana a jeho spokojeností s ní.<sup>28</sup> **NPM sleduje na tyto cíle<sup>29</sup>:**

- Formulace cílů a orientace na výsledek.
- Jasné vytyčení pravomocí.
- Orientace veřejných služeb na potřeby občanů jako zákazníků.

---

<sup>27</sup> Provazníková, R. *Financování měst, obcí a regionů* (2007).

<sup>28</sup> <http://www.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html> (cit. 25.2. 2009).

<sup>29</sup> Provazníková, R. *Financování měst, obcí a regionů* (2007).



- Zkvalitnění veřejných služeb.
- Hospodárnost.
- Podpora výkonnosti a motivace zaměstnanců VS.

V evropských zemích VS vychází z přesně definované VS, která vychází z tradičního systému práva, tzn., že VS je nejen vázána zákonnými předpisy, ale je jimi také řízena. Podkapitola 3.1.2 uvádí institucionální a legislativní zabezpečení kvality ve VS v rámci EU a ČR, které jsou nutné pro zavedení moderních metod ze soukromého sektoru do VS.

### **3.1.2 Institucionální zabezpečení kvality ve veřejné správě**

**Institute zajišťující kvalitu** ve VS na evropské úrovni jsou instituce, které se zabývají především vzděláváním a výzkumem v oblasti VS. Jedná se např. o:

- **Sít' institucí a škol veřejné správy** (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – **NISPA**) – jádrem jeho činnosti je podporovat rozvoj veřejné správy oborů a vzdělávacích programů v post-komunistických zemích. To znamená zvýšení kvality výuky a výzkumu, pomocí školících institucí rozvoje na mezinárodní, regionální i národní úrovni. Cílem je také rozvoj lidských zdrojů ve VS a šíření dobré praxe pro dosažení profesionální VS.<sup>30</sup>
- **Mezinárodní institut správních věd** (The International Institute of Administrative Science – **IIAS**) – nevládní organizace, jehož, mezinárodní jeho aktivity jsou soustředěny na studium veřejné správy a pořádá jakési fórum, na kterém jsou prezentovány a diskutovány praktické zkušenosti a teoretické analýzy odborníků VS na celém. Institut se zabývá otázkami týkajícími se současné VS na národní a mezinárodní úrovni.<sup>31</sup>
- **Evropský institut veřejné správy** (European Institute of Public Administration – **EIPA**) – zajišťuje služby a podporu týkající se evropské integrace kandidátských zemí. Pro členské země a instituce Evropské unie (dále jen „EU“) zajišťuje zvyšování odborných znalostí úředníků ve vztahu k evropským záležitostem prostřednictvím školení, aplikovaného výzkumu, konzultací a publikační činnosti.<sup>32</sup>

V rámci zaměření diplomové práce významné postavení z těchto institucí má **EIPA, která zaručuje trvalé spojení národních orgánů VS a také záruku silné institucionální**

<sup>30</sup> [http://www.nispa.sk/\\_portal/page.php?sid=130](http://www.nispa.sk/_portal/page.php?sid=130) (cit. 2.3. 2009).

<sup>31</sup> <http://www.ias-iasa.org/e/Pages/default.aspx> (cit. 2.3. 2009).

<sup>32</sup> Usnesení vlády č. 16 z 5. ledna 2005.

**cítě na nejvyšší úrovni VS v celé Evropě.** Vznikla v roce 1981 v Maastrichtu jako nezávislá instituce. EIPA sídlí v Maastrichtu a pobočky má v Barceloně, Lucemburku, Miláně a Polsku. Na financování aktivit EIPA se podílí svými příspěvky vláda Nizozemského království, členské státy EU, státy přidružené k EIPA a rozpočet EU.

**Smlouva o přistoupení ČR k EIPA byla podepsána v Praze dne 12. dubna 2005.** Členství umožňuje ČR spolupracovat na procesech zvyšování kvality a efektivity veřejné správy a tím i posílit konkurenceschopnost v rámci EU. Na spolupráci s EIPA se za ČR podílejí:<sup>33</sup>

- **Úřad vlády České republiky;**
- **Ministerstvo vnitra;**
- **Ministerstvo zahraničních věcí;**
- **Ministerstvo financí.**

EIPA uděluje jednou za dva roky **cenu Alexie de Tocqueville Prize** za přínos v oblasti rozvoje veřejné správy. Tato cena, pojmenovaná po francouzském sociologovi a politologovi Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville (1805-1859), je udělována jednotlivcům, organizacím, institucím nebo skupině osob, jejichž teoretická či praktická práce významnou měrou přispěla ke zlepšení fungování veřejné správy v Evropě.<sup>34</sup> Za rok 2003 tuto cenu obdrželi **Rt. Hon. Neil Kinnock** (viceprezident Evropské komise) a **Prof. Geert Bouckaert** (profesor Katolické univerzity v Leuven).<sup>35</sup> Managementem kvality řízení a jakosti se zabývají také některé mezinárodní organizace např.<sup>36</sup>:

- **Evropská organizace pro jakost** (European Organization for Quality – EOQ);
- **Americká společnosti pro jakost** (American Society for Quality – ASQ);
- **britský Výsadní institutu kvality** (Chartered Quality Institute – CQI);
- **Evropská nadace pro management kvality** (European Foundation for Quality Management – EFQM).

Problematikou modernizace a reformy VS v ČR se od roku 2006 zabývá **Ministerstvo vnitra ČR** na základě **Usnesení vlády č. 1232/2006 Sb.**, o přesunu problematiky

---

<sup>33</sup> Usnesení vlády č. 16 z 5. ledna 2005.

<sup>34</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/eipa-european-institute-of-public-administration.aspx> (cit. 5.3. 2009).

<sup>35</sup> [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Art\\_1.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Art_1.pdf) (cit. 5.3. 2009).

<sup>36</sup> <http://www.csq.cz/cs/v-zahranici-spolupracujeme.html> (cit. 5.3. 2009).

personálních a vzdělávacích činností ve státní správě, koordinace regulatorní reformy v České republice a reformy a modernizace ústřední státní správy z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra. Od 1. listopadu 2006 funguje při ministerstvu odbor efektivní veřejné správy. Náplní činnosti odboru je především tvorba koncepčních materiálů a příprava a zavádění nástrojů směřujících k systematickému zkvalitňování a zefektivňování fungování veřejné správy na všech jejích úrovních, odstranění nadměrné byrokratické zátěže plynoucí z existující regulace, zamezení nárůstu byrokratické zátěže novou regulací, zefektivnění rozhodovacích procesů ve veřejné správě, posílení jejich transparentnosti a kontrolovatelnosti a zvýšení kvality výkonu veřejné správy s důrazem na občana jako klienta.<sup>37</sup>

**Usnesením vlády č. 458/2000 Sb.** byla přijata Národní politika podpory jakosti (dále jen „NPK“), jehož cílem je zlepšení podmínek pro vstup českých subjektů do jednotného trhu EU a dosažení jejich konkurenceschopnosti na evropských a světových trzích včetně účasti na společných zbrojních programech v rámci členských států NATO a účasti na mezinárodních zbrojních zakázkách. Mezi základní cíle této politiky patří rovněž vytváření podmínek pro zlepšování ochrany občanů a institucí před nejakostními výrobky a službami, zajištění trvalého zvyšování úrovně uspokojování jejich potřeb, optimální využívání dostupných zdrojů a zajištění ochrany životního prostředí ČR.<sup>38</sup>

Vrcholným poradním, iniciačním a koordinačním orgánem státních a nestátních orgánů v rámci NPK je **Rada kvality ČR**, jehož řízením je pověřeno Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Statutárními orgány Rady jsou její předseda a místopředseda, sekretariát Rady zajišťují pracovníci MPO - místopředseda Rady kvality ČR a tajemnice Rady. V působnosti Rady kvality ČR pracuje při České společnosti pro jakost **Národní informační středisko podpory kvality**, které zabezpečuje realizaci aktivit pořádaných v rámci Národní politiky kvality. Je provozovatelem informačního serveru ([www.npj.cz](http://www.npj.cz)), veřejnosti jsou zde bezplatně přístupné jak informace o všech aktivitách NPK, tak i informace z nejrůznějších oblastí kvality, které informační středisko trvale shromažďuje, zpracovává a aktualizuje.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-efektivni-verejne-spravy.aspx> (cit. 5.3.2009).

<sup>38</sup> Příloha č. 1 k Usnesení vlády ČR č. 458/2000 Sb., o Národní politice podpory jakosti.

<sup>39</sup> <http://www.npj.cz/narodni-politika-kvality/uvodni-informace/> (cit. 5.3. 2009).

V rámci působnosti Rady ČR pro jakost byl vytvořen systém národních cen za jakost, které jsou předávány v rámci **Národní konference kvality** ve VS, konající se každý rok v gesci Ministerstva vnitra ČR a ve spolupráci s Radou ČR pro jakost a příslušným krajem. **Cílem národní konference** je setkávání odborníků z oblasti kvality a předávání zkušeností a dobrých praxí při zavádění kvality ve veřejné správě. **Cílem Ceny MV za kvalitu a inovaci** je podpořit ty úřady, které si význam kvality ve své práci nejen uvědomují, ale také hledají a nacházejí cesty jejího dosahování.<sup>40</sup> Mezi organizace v ČR zabývající se managementem kvality řízení a jakosti patří např.:

- **Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o. p. s. ,**
- **Česká společnost pro jakost, o. s.,**
- **Společnost MEPCO, s.r.o.**

V rámci zaměření diplomové práce na metody zvyšování kvality řízení v územní samosprávě (především CAF a benchmarking) má významné postavení EIPA, která je partnerem mnoha projektů zabývajících se zaváděním metod kvality řízení. Legislativním základem pro zavedení moderních metod řízení kvality VS v ČR je usnesení vlády č. 458/2000 sb., o Národní politice podpory jakosti, jehož vrcholným, poradním, iniciačním a koordinačním orgánem státních a nestátních orgánů v rámci NPK je Rada kvality ČR. Motivačním nástrojem pro zavádění kvality ve VS a zajištění předávání zkušeností a dobrých praxí je účast na mezinárodních a národních konferencích, kde jsou mimo jiné udělovány ceny za přínos, kvalitu a inovaci v oblasti VS, a to slavnostním způsobem. Při zavádění kvality ve VS jsou také nápomocny různé instituce a organizace, které mají spíše poradenský a vzdělávací charakter.

### 3.2 Uplatňování metod zvyšování kvality řízení v územní samosprávě

V souvislosti s požadavkem na zkvalitnění veřejných služeb a požadavků „3E“ dochází k přejímání moderních metod řízení ze soukromého sektoru, vycházející z přístupu NPM. Cílem je zvýšení kvality řízení úřadů VS, její porovnání se srovnatelnými organizacemi a zavedení efektivnějších a účinnějších pravidel pro fungování organizace. S podporou Národní politiky podpory jakosti (usnesení vlády č. 458/2000 Sb.) a projektů podporující

---

<sup>40</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx> (cit. 15.3. 2009).

zavádění moderních metod řízení kvality v oblasti územní samosprávy v ČR využívají tyto metody kvality řízení<sup>41</sup>:

- Benchmarking,
- Model EFQM,
- Model CAF,
- Systém řízení kvality dle metodiky ISO 9001, ISO 14001 a ISO 17799,
- Balanced Scorecard,
- Komunitní plánování, Místní Agenda 21, Projekt Zdravé město.

V následujících podkapitolách jsou uvedené modely v krátkosti představeny. Podkapitoly popisují jejich podstatu, cíle, popř. i projekty realizované v ČR. Dále je diplomová práce podrobněji zaměřena na metodiku a aplikaci metod CAF a benchmarkingu na městských úřadech.

### **3.2.1 Benchmarking**

Je založen na měření výkonu organizace, sdílení zkušeností a příkladů nejlepší praxe. Podstatou je analýza a porovnávání procesů pomocí přesně určených ukazatelů, tzv. „benchmarks“ (v překladu z různých odborných slovníků též „standard“, „značka zeměměřiče pro měření výšky“, „komparativní bod“ či „porovnávací ukazatel“), za účelem stanovení nejlepších postupů, uvědomění si slabých a silných stránek organizace, učení se od nejlepších a hledání možností případného zlepšení. V 80. letech 20. století byly zformulovány tyto **základní myšlenky** benchmarkingu<sup>42</sup>:

- nalezení organizace, která je nejlepší v dané činnosti,
- analýza příčin, které vedly k dosažení těchto výsledků,
- vytvoření plánů pro zlepšení vlastní činnosti a výkonnosti,
- implementace těchto plánů,
- monitorování a vyhodnocování výsledků.

Smyslem benchmarkingu je zjištění jak si organizace stojí ve srovnání s jinými týkajícími se výstupů (veřejné statky a služby), jak organizace pracuje z hlediska vstupů a jak

---

<sup>41</sup> Provaníková, R. *Financování měst, obcí a regionů* (2007).

<sup>42</sup> Kolektiv autorů, *Benchmarking ve veřejné správě* (2006).

jsou tyto vstupy a výstupy zajišťovány v jiných organizacích. Tyto informace se využívají k dosažení změny zlepšení poskytovaných služeb. Benchmarking přináší odpovědi na zásadní otázky<sup>43</sup>:

- Jsou naše náklady vysoké? – **cena**,
- Jsme dostatečně výkonní v porovnání s ostatními? – **výkon**,
- Poskytujeme kvalitní služby? – **kvalita**.

Základem benchmarkingu je měření výkonu (tzv. metrický benchmarking). Podstatou není zjišťování údajů a dat o výkonech nebo nákladech. Získaná data jsou převedena na ukazatele a dle nich učiněny závěry a prováděny změny. Měřítko výkonu ve veřejném sektoru lze rozdělit do následujících čtyř kategorií<sup>44</sup>:

- **měřítko výkonů** (výstupu) – porovnávání služeb organizací vypovídající o činnosti organizace;
- **měřítko účinnosti** – vyjadřují vztah mezi službami nebo produkty a zdroji nutnými k jejich produkci;
- **měřítko efektivnosti** (výsledku) – běžnou formou jsou měřítko včasnosti a míry uspokojení občanů – klientů;
- **měřítko produktivity** – kombinace složek účinnosti a efektivnosti jedním ukazatelem (např. počet bezchybně vyřízených žádostí za hodinu).

Benchmarking je neustále opakující se proces, je to způsob řízení změn a cesta k trvalému zlepšování. Proces benchmarkingu je popsán v sedmi krocích<sup>45</sup>:

- **Výběr činností/oblastí pro benchmarking** - výběr služby pro porovnávání je prvním krokem. Je třeba zvolit službu nebo činnost, kterou lze měřit;
- **Vypracování profilů služeb** – Pokud má být daná služba důkladně analyzována, je výhodné využít některé nástroje mapování procesů, např. logické modely a kalkulaci nákladů podle činností.
- **Sběr a analýza dat o výkonu** - V tomto bodě se provede sběr dat o službě (programu), který vychází z ukazatelů výkonu stanovených v předchozím kroku;
- **Stanovení pásma výkonu** - stanovení pásma dobrých či alespoň přijatelných výkonů;

---

<sup>43</sup> [http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p\\_menu=obench&hl\\_sloupec=obench&filtr=1](http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=obench&hl_sloupec=obench&filtr=1) (cit. 15.3. 2009).

<sup>44</sup> Kolektiv autorů, *Benchmarking ve veřejné správě* (2006).

<sup>45</sup> Široký, J., Honus, R. *Benchmarking ve veřejné správě. Q2 sborník příspěvků* (2005).

- **Identifikace nejlepších postupů** - v tomto kroku se zjišťuje nejlepší postup. Nejlepší postup je preferovaná metoda poskytování služby (realizace činnosti) založená na provázaných hodnotách spadajících do pásma výkonu.
- **Vypracování strategií pro porovnávání** - Je proto třeba velmi podrobně prostudovat nejlepší postup. Je nutné zvážit jeho eventuální modifikaci (pokud je zapotřebí) a přizpůsobit ji potřebám a možnostem dané organizace v rámci návrhu podrobného procesu implementace;
- **Vyhodnocení výsledků a procesů** - tento krok zahrnuje monitorování nově zavedeného nejlepšího postupu pro zjištění, zda se hodnoty výkonu programu nebo služby zlepšily.

První společností, která plně integrovala benchmarking do celé své organizace, byla firma XEROX na konci 70. let 20. století. Aplikací ve VS získává nový rozměr. V zemích OECD existují dvě základní strategie pro použití benchmarkingu. Jedná se o iniciativu „zdola“, které sdružují města, obce a organizace veřejných služeb, jež si vytvářejí vlastní systém benchmarkingu a snaží se najít vhodné partnery pro porovnávání (kanadská OMBI, britská CIPFA Metric Benchmarking Clubs) a na úrovni EU je to EIPA. Druhou možností je benchmarking daný zákonem, který je zaveden externě, zpravidla příslušným ministerstvem, a může být využíván vůči jednotlivým organizacím jako soubor požadovaných cílů. Tím je na ně vytvořen konkurenční tlak a benchmarking je možno využít namísto přímé kontroly. Takový systém je aplikován např. ve Velké Británii.

Dokončené benchmarkingové projekty v ČR a jejich srovnání jsou obsahem přílohy č. 7. Z přílohy je patrné, že jednotlivé benchmarkingové projekty jsou zaměřeny na konkrétní oblast zavádění kvality řízení a časově na sebe navazují. Snahou těchto projektů je především rozšířit aplikaci metody benchmarkingu po celé ČR, seznámit se s dobrou praxí, podpora vzniku neziskových organizací zabezpečující kvalitu života občana a aby dosažené výsledky vedly k výkonnosti a zefektivnění poskytovaných veřejných služeb. Navíc dosažené výsledky na jednotlivých úřadech se dají porovnat v databázi EIPA. Tímto, projekty zaměřené na benchmarking, nabývají na důležitosti a nezbytnosti i v rámci Evropy. Více o metodice benchmarkingu je uvedeno v kapitole 3.5.

Každou informaci „získanou prostřednictvím benchmarkingu, je třeba využít k dosažení změny a zlepšení služeb. Proto aby se zjistilo, jak se některé věci dělají je nutné, aby

po benchmarkingu následovalo hledání nejlepší praxe a učení se od druhých, tzv. benchlearning, který je popsán v následující podkapitole.

### 3.2.2 *Benchlearning*

Je velmi podobná s metodou benchmarkingu. Neopírá se jen o srovnatelné ukazatele, jde spíše o proces učení se od druhých. Vize benchlearningu zní: „ **Učit se od druhých a pracovat zítra lépe než včera.**“<sup>46</sup> Cílem benchlearningu je poučit se ze silných stránek jiných organizací, učit se od nich to, co dělají dobře, hledat inspiraci a poučit se z chyb jiných a následně se jich vyvarovat. Výběr partnerů pro benchlearning není nutné omezovat na podobné organizace. Podnět pro inovaci může vzniknout i u partnerů působících v různých sektorech. Schématicky lze benchlearning znázornit jako cyklus o pěti krocích<sup>47</sup>:

- **plánování;**
- **shromažďování informací, měření a srovnávání;**
- **analýza;**
- **přizpůsobení;**
- **zhodnocení a zpráva.**

Využití benchlearningu inicioval Evropský institut pro veřejnou správu (dále jen „EIPA“) a to v mezinárodním projektu na využití metody CAF pro benchlearning „**Regionální benchlearningový projekt 2005**“ mezi úřady veřejné správy ze Slovenska, Rakouska, Maďarska a České republiky. Hlavním cílem projektu bylo ověřit využitelnost metody CAF při benchlearningu mezi nejrozličnějšími typy úřadů z různých zemí. Na základě výsledků došli k závěru, že metoda CAF je metodou použitelnou ve všech organizacích VS, zlepšuje komunikaci mezi zaměstnanci úřadů, zaměstnanci a nadřízenými a úřadu navenek, podporuje implementaci dalších nástrojů kvality<sup>48</sup>.

„**Mezikrajský benchlearningový projekt**“ je dalším projektem v rámci benchlearningu, který inicioval Krajský úřad Olomouckého kraje. Byl zahájen v září 2005 schválením jeho realizace komisí Asociace krajů ČR Grémiem ředitelů krajských úřadů. Důvodem byla nedostatečná komunikace a řešení společných problémů a chybějící další

---

<sup>46</sup> Kolektiv autorů, *Benchmarking ve veřejné správě*, str. 89 (2006).

<sup>47</sup> Kolektiv autorů, *Společný hodnotící rámec – CAF 2006*.

<sup>48</sup> Jurovičová, M., Kajml, P. *Regionální benchmarkingový projekt 2005*, Q2 sborník příspěvků (2005).



motivující prvky podporující další rozvoj již zavedených metod kvality, konkrétně CAF. Základním mottem projektu bylo: „nač vymýšlet vymyšlené“. Cílem projektu bylo zefektivnit a zlepšit procesy uvnitř organizace formou učení se od druhých. Zapojilo se celkem 12 krajských úřadů. Pro účely benchmarkingu bylo nadefinováno celkem 8 oblastí vhodných pro porovnávání a dalších 8 do roku 2006. Agendy vhodné pro srovnání včetně definice ukazatelů, podléhaly schválení Grémiu ředitelů krajských úřadů. Výsledkem byl samovolný přechod z benchmarkingu k benchlearningu, díky němuž se úřadům navzájem podařilo nalézt inspiraci u svých partnerů.<sup>49</sup>

### 3.2.3 Model excellence EFQM

**Model excellence EFQM** byl představen Evropskou nadací pro řízení kvality (The European Foundation for Quality Management, dále jen „EFQM“) v roce 1992, která byla již založena v roce 1988 čtrnácti významnými evropskými společnostmi. Tato nezisková organizace sdružuje více než 700 členů, řídí Cenu EFQM, řídí Cenu EFQM za excelenci a program oceňování Stupně excellence EFQM, poskytuje vzdělávací programy a tréninkové kurzy v oblasti Modelu excellence EFQM a metod sebehodnocení prostřednictvím nástrojů sebehodnocení, benchmarkingu, organizací speciálních projektů, workshopů a mnoha dalších aktivit se snaží působit na zlepšování konkurenceschopnosti evropských organizací a podporovat "trvale udržitelnou excelenci". Vizí EFQM je pomáhat vytvářet „svět, ve kterém evropské organizace vynikají“. <sup>50</sup>

Model excellence EFQM využívají desítky tisíc organizací v celé Evropě i mimo ni. Jsou mezi nimi podniky, školy, zdravotnické organizace, policejní služby, veřejné prospěšné organizace i vládní úřady. Je využíván jako<sup>51</sup>:

- nástroj sebehodnocení,
- základ pro společný slovník a způsob myšlení o organizaci,
- příručka pro identifikaci příležitostí pro zlepšování rozmíst'ování existujících iniciativ, odstraňování duplicit a identifikování mezer,
- strukturu pro systém managementu organizace.

---

<sup>49</sup> Vrbová, R. *Benchlearnigový projekt krajských úřadů*, Q3 sborník příspěvků (2007).

<sup>50</sup> <http://www.csq.cz/cs/efqm-evropska-nadace-pro-management-kvality.html> (cit. 15.3. 2009).

<sup>51</sup> <http://www.csq.cz/cs/model-excellence-efqm.html> (cit. 15.3. 2009).

**Model má 9 kritérií**, které tvoří rámec modelu excellence. Pět z nich se týká předpokladů pro dosahování výsledků a zbylá čtyři se týkají dosahování samotných cílů (výsledků) vůči zákazníkům, zaměstnancům, vůči společnosti. Model EFQM se podobá modelu CAF. Rozdílem je, že jednotlivá kritéria mají stanovenou váhu v %. Kritéria modelu excellence EFQM tvoří<sup>52</sup>:

- **Vedení** – rozvíjí hodnoty a systémy organizace, požadované pro trvale udržitelný úspěch, a uskutečňují to prostřednictvím svých činů a vlastního chování;
- **Politika a strategie** – organizace uplatňují své poslání a vizi vypracováním strategie zaměřené na zainteresované strany, která bere v úvahu trh a sektor, ve kterých působí;
- **Pracovníci** – excelentní organizace řídí, rozvíjí a využívá celkový potenciál svých pracovníků na úrovni jednotlivce, týmu a organizace;
- **Partnerství a zdroje** – organizace plánují a řídí externí partnerství, dodavatele a vnitřní zdroje, aby podpořily politiku, strategii a efektivní fungování procesů;
- **Procesy** – organizace navrhují, řídí a zlepšují procesy, aby v plném rozsahu vyhovovaly zákazníkům a jiným zainteresovaným stranám a vytvářely pro ně rostoucí hodnotu;
- **Zákazníci** – měření a dosahování výsledků s ohledem na své zákazníky;
- **Pracovníci** – měření a dosahování výsledků s ohledem na své pracovníky;
- **Společnost** – měření a dosahování výsledků s ohledem na společnost;
- **Klíčové výsledky výkonnosti** – měření a dosahování vynikajících výsledků s ohledem na klíčové prvky své politiky a strategie.

Model excellence EFQM byl v rámci ČR poprvé vyzkoušen na Okresním ředitelství Policie ČR v Jindřichově Hradci, vycházející z projektu Phare CZ 98/IB/JH/02 „**Komplexní systém řízení lidských zdrojů pro českou policii - program odborného vzdělávání pro příslušníky policie a pracovníky Ministerstva vnitra**“. Dne 27. listopadu 2001 Řídící výbor ministra vnitra pro projekty Phare zahájil přípravné práce na twinningové smlouvě „**Zavedení modelu EFQM řízení kvality do Policie České republiky**“. Twinningová smlouva projektu Phare 2001 pro Českou republiku č. CZ 01/IB/JH/04 byla ratifikována dne 11. listopadu 2002. Prováděním této twinningové smlouvy byl za stranu kandidátské země pověřen personální odbor Ministerstva vnitra ČR ve spolupráci s Policejním prezidiem ČR.

---

<sup>52</sup> <http://www.csq.cz/cs/model-excellence-efqm/model-efqm/kriteria-modelu-excellence-efqm.html>  
(cit. 15.3.2009).

Model byl zahájen s předpokladem, že do roku 2007 bude tato metoda aplikována na všech složkách Policie České republiky.<sup>53</sup>

Model EFQM byl také doporučen Eurostatem statistickým úřadům evropských zemí, které se připravovaly na vstup do EU. Proto se touto problematikou začalo zabývat i Český statistický úřad (dále jen „ČSÚ“). Projekt „**Sebehodnocení modelem EFQM**“ byl zahájen v červnu roku 2005. Jeho cílem bylo průběžně hledat místa pro zlepšení produktů a služeb ČSÚ, vyhodnocovat dosažené výsledky a porovnávat je s obdobnými institucemi, naplnit vizi úřadu „dosáhnout vysoké úrovně kvality poskytovaných služeb, určených širokému spektru uživatelů státní statistiky“, ale i přijatých strategických cílů ČSÚ a získat v soutěži Cenu ČR za jakost v kategorii státní správa. Výsledkem projektu bylo prokázání silných stránek úřadu, vytvořil základ pro srovnání výkonových ukazatelů úřadu a stal se dobrým výchozím dokumentem pro sepsání dalších sebehodnotících zpráv.

#### **3.2.4 Model CAF**

Tento model je nástrojem Total Quality Management (dále jen „TQM“), filosofie řízení zaměřená na zákazníka, usilující o trvalé zlepšování hlavních činností využívající analytické nástroje a týmovou práci, která vyžaduje angažovanost všech zaměstnanců) a vycházející z modelu excelence EFQM německé Univerzity správních věd ve Speyeru. Vznikl pod záštitou generálních ředitelů pro veřejnou správu Evropské unie. Model vychází z předpokladu, že vynikající výsledky ve výkonnosti organizace, v oblasti vztahů k občanům/zákazníkům, zaměstnancům a společnosti jsou dosahovány na základě řízené strategie a plánování s pomocí zaměstnanců, využíváním partnerství, zdrojů a procesů. Model sleduje čtyři hlavní cíle<sup>54</sup>:

- Seznámit veřejnou správu s principy TQM a výhodami sebehodnocení a postupně ji směřovat od současného sledu aktivit „Plan – Do“ k využívání celého cyklu „Plan – Do – Check – Act“ (viz. kap.3.3.1);
- Usnadňovat sebehodnocení organizace veřejného sektoru a získat tak analýzu organizace a přehled aktivit vedoucích ke zlepšování organizace;
- Sloužit jako propojení různých nástrojů používaných při řízení kvality;

---

<sup>53</sup> <http://www.policie.cz/clanek/historie-zavadeni-managementu-kvality-u-pcr-750749.aspx> (cit. 15.3. 2009).

<sup>54</sup> Kolektiv autorů. *Společný hodnotící rámec CAF 2006* (2007).

- Usnadnit benchlearning mezi jednotlivými organizacemi veřejného sektoru.

Model obsahuje **soubor devíti kritérií** (stejných jako u modelu excellence EFQM), která se dělí do dvou kategorií, předpoklady organizace a výsledky organizace. Každé kritérium obsahuje navíc 28 subkritérií, které se dělí do dalších 260 indikátorů. Model má cca 250 otázek.<sup>55</sup> Zavádění CAF do praxe na městských úřadech je obsahem kapitoly 3.4.

Pilotní verze modelu CAF byla představena v květnu 2000 a první revidovaná verze se začala používat v roce 2002 v Maastrichtu ve středisku podpory CAF, tzv. CAF Resource Centre (dále jen „CAF RC“). S využitím sítě národních korespondentů modelu CAF, s pomocí EFQM a Univerzity ve Spreyeru shromáždilo CAF RC různé způsoby aplikace modelu a zhodnotilo jeho použití. V letech 2000 až 2005 využívalo **model CAF - 2002** ke vlastnímu zlepšování zhruba 900 evropských organizací veřejné správy. V roce 2006 došlo k jeho revizi, vzniká **model CAF - 2006**. Pod záštitou EIPA pokračuje rozvíjení databáze uživatelů modelu CAF, dále je vytvářen model CAFv elektronické verzi. Model se nyní překládá do 19 jazyků. Ale také na národní úrovni vytvořily mnohé země struktury s podporou CAF zahrnující vzdělávání, elektronické nástroje, brožury, setkání uživatelů modelu CAF a jeho databáze.<sup>56</sup>

Aplikace modelu CAF v ČR je v souladu s usnesením č. 757/2007, kterým vláda ČR schválila strategický materiál **Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby**. Zavádění modelu CAF se stává evropským hnutím. Ministerstvo vnitra organizuje odborné semináře a výměnu zkušeností s aplikací a zdokonalením této metody. V rámci Národní politiky kvality projektů podpory jakosti se v ČR poprvé uplatnil model CAF v „**Pilotním projektu realizace evropského projektu zlepšování kvality práce veřejné správy CAF ve spolupráci České společnosti pro jakost a krajských úřadů Olomouc a Liberec**“ v roce 2003. Potvrdilo se, že model je v podmínkách veřejné správy ČR plně využitelný a že jeho aplikace může přinést cennou inspiraci pro zvyšování kvality veřejných služeb.

Z projektů uvedených v příloze č. 8 vyplývá, že model CAF je určen k použití ve všech částech veřejného sektoru, je aplikovatelný v organizacích veřejného sektoru na národní či federální, regionální i místní úrovni. Je uplatňován v různých situacích, např.

<sup>55</sup> Půček, M. a kolektiv, *Jak efektivně uplatnit CAF – soubor příkladů* (cit. 20.3. 2009).

<sup>56</sup> Kolektiv autorů. *Společný hodnotící rámec CAF 2006* (2007).

jako součást uceleného programu reformy nebo jako základ pro cílené zlepšování v jednotlivých organizacích veřejného sektoru. V některých případech, zejména ve skutečně velkých organizacích, se může sebehodnocení provádět také v části organizace, např. ve zvoleném úseku nebo sekci.

### **3.2.5 Systém řízení kvality dle metodiky ISO 9001, ISO 14001 a ISO 17799**

Skupina standardů ISO je zaměřena na vnitřní procesy organizace, jež vedou k výstupům organizace (produktu či služby). Soubor norem řady **ISO 9000** se zabývá systémem managementu jakosti. Poskytují návod k vypracování a uplatnění efektivního systému managementu kvality. Nejsou závazné, ale pouze doporučující a obsahují soubor minimálních požadavků, které musí být v organizaci zavedeny. Soubor norem řady **ISO 14000** specifikují požadavky na systém ochrany životního prostředí tak, aby organizace mohly řídit svá rizika závislosti na její činnosti. Organizace vytvoří a zavede politiku a stanoví takové cíle, které zahrnou požadavky právních předpisů a jiné požadavky, které se na ní v oblasti ochrany životního prostředí vztahují.<sup>57</sup> Méně používaná norma je **ISO 17799**. Je definována jako komplexní soubor opatření, sestávající z nejlepších praktik k zajištění informační bezpečnosti. Prakticky to znamená, že pokrývá všechny aspekty získávání, zpracovávání a ukládání informací prostřednictvím (a nejenom) informačních systémů a technologií organizace.<sup>58</sup> Norma ISO vychází z osmi zásad kvalitního řízení<sup>59</sup>:

- zaměření na zákazníka/občana,
- vedení a řízení zaměstnanců,
- zapojení zaměstnanců,
- procesní přístup,
- systémový přístup řízení,
- neustálé zlepšování,
- přístup k rozhodování zakládající se na faktech,
- vzájemně prospěšné dodavatelské vztahy.

Zavádění těchto standardů je právně zakotveno v usnesení vlády ČR č. 458 ze dne 10. května 2000, jenž schvaluje Národní politiku podpory jakosti a zřizuje Radu ČR

<sup>57</sup> <http://www.info-kvalita.cz/iso>. (cit. 20.3. 2009).

<sup>58</sup> <http://www.iso.cz/iso17799.html> (cit. 20.3. 2009).

<sup>59</sup> Kolektiv autorů, Benchmarking ve veřejné správě, 2006.

pro jakost při Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR. V rámci VS ISO standardy byly aplikovány např. na Městském úřadě Vsetín, Městském úřadě Česká Lípa, Městském úřadě ve Šlapanicích.<sup>60</sup>

### 3.2.6 *Balance scorecard*

Tato metoda je známá také jako metoda vyvážených ukazatelů. Vznikla v USA a úspěšně je používána jak v soukromém sektoru, tak i ve veřejném sektoru. Metoda je založena na procesním přístupu a velmi vhodně se doplňuje s benchmarkingem. Jádrem metody Balance scorecard (dále jen „BSC“) je soubor vyvážených indikátorů, proto před uplatnění metody BSC je třeba vyjasnit vizi a strategické priority organizace. Úkolem metody není stanovit vizi a strategie, ale zajistit jejich naplnění.<sup>61</sup>

BSC umožňuje vytvoření přehledné strategické mapy, která obsahuje vizi města, a jakým způsobem chce město vize dosáhnout. Jedná se o strategii s ohledem:

- **na perspektivu občana** – motivace pracovních příležitostí, bydlení, prevence atd.
- **na finanční perspektivu** – zajištění financí na poskytování služeb občanovi jako zákazníkovi,
- **na perspektivu interních procesů** – zajišťují předchozí dvě perspektivy,
- **na perspektivu učení a růstu** – zajištění rozvoje a technologií.

Ke každé strategii je přidělen určitý počet měřítek (indikátorů), která zachycují pozitivní, případně negativní vývoj úspěšnosti daného tématu. K měřítkům se stanovuje jednoznačná metodika. Počet měřítek závisí na místních podmínkách. Tato měřítka se uvádějí v tabulce, která se nazývá Balanced Scorecard. Hlavními přednostmi BSC je přehlednost, vyváženost, měřitelnost a vytváří základnu pro odměňování.

V roce 2007 v ČR byl zahájen projekt "**Zavádění moderních metod řízení kvality na úřadech**", jehož realizátorem je společnost MEPCO s.r.o., mezinárodní poradenské centrum obcí. Partnery projektu jsou Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o.p.s., společnost CERT Kladno, s.r.o., a Ministerstvo vnitra České republiky. Cílem tohoto projektu bylo podpořit zavádění nových, moderních nástrojů řízení kvality ve veřejné správě. Jde především o metody **Benchmarking, BSC a Společný hodnotící rámec – CAF**. Využití

<sup>60</sup> Provaníková, R. *Financování měst, obcí a regionů* (2007).

<sup>61</sup> Kocourek, S. *Jak dále po CAF – návazné metody na zlepšování úřadu*. Q2 sborník příspěvků (2005).

těchto nástrojů je způsobem, jak reagovat na změny vzniklé v souvislosti s reformou veřejné správy a se stále novými úkoly a kompetencemi, kterými jsou obce a kraje pověřovány. V rámci projektu BSC bylo zavedeno do 5 vybraných měst, benchmarking do více než 20 obcí a metoda CAF do 10 úřadů. Výsledkem bylo vyškolení Regionálních manažerů kvality z řad pracovníků vybraných úřadů (celkem 13). Získali lektorské, prezentační a konzultační dovednosti, naučili se základním principům auditu, řízení chodu úřadu a ovládání v personálních informačních systémech, které využívají ve spolupráci s odborníky v oblasti jakosti, s Ministerstvem vnitra ČR a společně podporují další úřady při zavádění těchto metod.<sup>62</sup>

### **3.2.7 Komunitní plánování, Místní agenda 21, Projekt Zdravé město**

Všechny řeší zapojování veřejnosti do rozhodovacího procesu při respektování trvale udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj představuje takový rozvoj, který uspokojuje potřeby současné generace bez ohrožování možností budoucích generací. **Komunitní plánování** je živý proces, založený na systematické spolupráci a rovném přístupu všech zúčastněných, o hledání potřeb, priorit a zdrojů, tak aby síť služeb a pomoci byla dostupná potřebným a byla efektivní jak z pohledu kvality, tak financí. Je to metoda, jak vytvořit smysluplnou a funkční síť většinou sociálních služeb, která vychází z potřeb obyvatel obce, kraje.<sup>63</sup>

**Projekt Zdravé město** probíhá pod záštitou Světové zdravotnické organizace. Spočívá v systematické podpoře zdraví a udržitelného rozvoje a řešení problémů na základě tzv. **Místní agendy 21** (dále jen „MA21“). MA21 je nástroj pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a krajské úrovni. Jednotlivé činnosti musí být součástí dlouhodobé, jasně stanovené a veřejností přijaté strategie udržitelného rozvoje. MA21 může iniciovat kdokoli (místní správa, neziskové organizace, škola, i jednotlivci). Iniciační skupina by měla zapojit co největší množství obyvatel ke tvorbě akčního plánu, který musí být následně zaštitěn politicky.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Křepelková, M. *Projekt „Zavádění moderních metod řízení kvality na úřadech“*. Q3 sborník příspěvků (2007).

<sup>63</sup> [http://www.mestokyjov.cz/cms/urad/komunitni\\_planovani](http://www.mestokyjov.cz/cms/urad/komunitni_planovani) (cit. 20.3. 2009).

<sup>64</sup> Provazníková, R. *Financování měst, obcí a regionů* (2007).

Mezinárodní program MA21 je zakotvena v dokumentu OSN - Agenda 21. V roce 1992 se ČR zavázala k jeho naplňování. V roce 2003 byla ustavena Rada vlády pro udržitelný rozvoj, jejíž nedílnou součástí se o stala Pracovní skupina pro MA21, která V průběhu roku 2004 vytvořila sadu jedenadvaceti Kritérií MA21. Ty jsou rozděleny do 4 základních kategorií „A“ - „D“, součástí je též startovací kategorie „Zájemci“. Každé kritérium má stanoveny svoje ukazatele, jejichž realizace vede k jejich splnění. Kritérií MA21 jsou přehledně zobrazeny v nově vytvořené Databázi MA21 dostupné na WWW: <<http://www.cenia.cz/ma21/database>>. <sup>65</sup>

### 3.3 Metodický postup při zavádění kvalitního systému řízení

Metodický postup při zavádění kvalitního systému řízení jako rozvojový diagram zpracoval Ing. Milan Půček, MBA. <sup>66</sup> Než se zavede jakákoliv metoda kvality řízení na úřadě (obecním, krajském), je důležité prvně přijmout rozhodnutí o zvyšování kvality života občanů a zvyšování kvality a výkonnosti veřejných služeb. Po fázi rozhodnutí následuje definování oblastí (kvalita života, veřejné služby), které chce úřad zlepšit, identifikování skupiny, na kterou se oblast zlepšování bude vztahovat, analyzování slabých a silných stránek, jak si úřad stojí dnes, výběr metody, kterou bude aplikovat na úřadě (viz. 3.2), zabezpečení zdrojů pro zajištění kvality života a veřejných služeb dle vybrané metody a zda zaměstnanci úřadu mají dostatečné znalosti ohledně vybrané metody kvality řízení. Výsledky všech analýz úřad zapracuje do strategií, plánů, organizační struktury, vnitřních předpisů, metodik měření atd. V této fázi se úřad může obrátit na poradce v této oblasti, na organizace zabývající se kvalitou řízení nebo se učit od druhých (benchlearning). Dále úřad dle strategií a plánů provádí měření, kontrolu a zveřejňuje výsledky, od kterých se učí nejen samotný úřad, ale i ostatní úřady. Dále se provede zhodnocení, zda úřad ve zkvalitňování života občanů a veřejných služeb dle vybrané metody kvality řízení uspěl či nikoli. Samozřejmě tady vše nekončí, stále je co zlepšovat, je to stále opakující se proces.

---

<sup>65</sup> Příručka kritérií MA21, dostupné z WWW: < [http://ma21.cenia.cz/prirucka\\_kriterii](http://ma21.cenia.cz/prirucka_kriterii) > (2005) .

<sup>66</sup> Kolektiv autorů. Benchmarking ve veřejné správě, str. 106 – 107. (2006).



### 3.4 Metoda CAF na městských úřadech

Co je podstatou metody CAF, jaké sleduje cíle a dokončené projekty v ČR zaměřené na metodu CAF jsou obsahem kapitoly 3.2 a přílohy č. 8. První revidovaná verze modelu CAF se začala používat v roce 2002, známá jako model **CAF 2002**. V roce 2006 došlo k jeho revizi a vznikl model **CAF 2006**. Tato kapitola se zaměřuje na kritéria a subkritéria měření a bodové hodnocení v rámci CAF, a dále pak na **analýzu měst Hranice, Jablunkov a Konice** v rámci modelu CAF 2002 za rok 2006 a v rámci modelu CAF 2006 za rok 2007 a 2008.

#### 3.4.1 Kritéria modelu CAF

**Model CAF obsahuje 9 kritérií, 28 subkritérií a panely hodnocení.** Příklady v rámci subkritérií a řízení procesu sebehodnocení jsou flexibilní a záleží na daném úřadě, jak bude v těchto oblastech postupovat. **Kritéria 1 - 5** se zabývají charakteristikami **předpokladů organizace**, určují, co úřad jako organizace dělá a jak přistupuje ke svým úkolům, aby dosáhla požadovaných výsledků. **U kritérií 6 - 9** se měří **výsledky** dosažené v oblasti občané/zákazníci, zaměstnanci, ve vztahu ke společnosti a výsledky v klíčových činnostech organizace. Měření probíhá na základě posuzování a hodnocení vnitřních ukazatelů. **Subkritéria** identifikují hlavní otázky, které je třeba při hodnocení organizace posoudit. Jedna z povinných náležitostí modelu CAF je systém bodování. Bodové hodnocení každého subkritéria a kritéria modelu CAF má čtyři hlavní cíle:

- Ukázat, kam zaměřit zlepšovateľské činnosti;
- Měřit dosažený pokrok;
- Identifikovat dobrou praxi přidělením vysokého počtu bodů předpokladům a výsledkům;
- Pomáhat nalézt správné partnery, od nichž se může organizace učit (tzv. benchlearning).

Nyní se diplomová práce zaměří na jednotlivá kritéria, subkritéria. Jednotlivá kritéria jsou označována arabskými číslicemi 1 – 9 a od nich se odvíjí označení subkritérií, jak již bylo zmíněno panely či **systémy hodnocení v rámci subkritérií si určuje organizace sama, ale doporučuje se, aby využívala způsoby sebehodnocení dle zkušeností jiných organizací.**

**„Kritérium 1 – Vedení“** se orientuje na organizaci určitým směrem, vypracovává poslání a vizi (úřadu, města) a formuluje hodnoty potřebné pro dlouhodobý úspěch. Motivuje a podporuje zaměstnance organizace, jdou jim příkladem a jejich chování je v souladu s vyjádřenými a předpokládanými hodnotami. Subkritéria:

- (1.1) Nasměrování organizace vypracováním poslání, vize a hodnot;
- (1.2) Vytvoření, zavedení a rozvíjení systému pro řízení organizace, výkonnosti a změn;
- (1.3) Motivování a podpora zaměstnanců v organizaci a vedení příkladem.

**„Kritérium 2 – Strategie a plánování“** hodnotí způsob, jakým organizace efektivně kombinuje vnitřně provázané činnosti a určuje celkovou výkonnost organizace. Organizace uskutečňuje své poslání a vizi na základě jasné strategie zaměřené na zainteresované strany a sladuje veřejné politiky, cíle a další potřeby zainteresovaných stran za podpory neustále se zlepšujícího řízení zdrojů a procesů. Strategie je přenášena do plánů, cílů a měřitelných úkolů. Subkritéria:

- (2.1) Shromažďování informací o současných a budoucích potřebách zainteresovaných stran;
- (2.2) Vypracování, rozvíjení, přezkoumání a aktualizace strategie a plánování s ohledem na potřeby zainteresovaných stran a dostupné zdroje;
- (2.3) Uplatňování strategie a plánování v rámci celé organizace;
- (2.4) Plánování, uplatňování a přezkoumávání modernizace a inovace.

**„Kritérium 3 – Zaměstnanci“**, ti tvoří organizaci a jsou její největší devizou. Respekt, dialog, přidělování pravomocí zaměstnancům a také bezpečné a zdravé prostředí jsou základem pro zajištění osobní angažovanosti a spolupráce zaměstnanců na cestě organizace k „excelenci“. Organizace řídí, rozvíjí a přenáší kompetence a celkový potenciál vlastních zaměstnanců i celé organizace s cílem podpořit stanovenou strategii, plánování a efektivní fungování procesů probíhajících v organizaci. Subkritéria:

- (3.1) Transparentní plánování, řízení a zlepšování lidských zdrojů s ohledem na strategii a plánování;
- (3.2) Zjišťování, rozvíjení a využívání kompetencí zaměstnanců a sladování cílů jednotlivců s cíli organizace;
- (3.3) Zapojování zaměstnanců rozvíjením otevřeného dialogu a udělováním pravomocí.

**„Kritérium 4 – Partnerství a zdroje“** sleduje, jakým způsobem organizace plánuje a řídí svá klíčová partnerství, zejména s občany/zákazníky, aby podpořila svou strategii a plánování a efektivnost procesů. Vedle partnerství jsou pro fungování organizace zapotřebí finanční prostředky, technologie, zařízení atd. Subkritéria:

- (4.1) Rozvíjení a uplatňování klíčových partnerských vztahů;
- (4.2) Rozvíjení a uplatňování partnerství s občany/zákazníky;
- (4.3) Řízení financí;
- (4.4) Řízení informací a znalostí;
- (4.5) Řízení technologií;
- (4.6) Řízení prostředků a zařízení.

**„Kritérium 5 – Procesy“** sleduje způsob, jak organizace identifikuje, řídí, zlepšuje a rozvíjí své procesy s cílem podpořit strategii a plánování. K rozvoji procesů přispívají dva hlavní stimuly: inovace a nutnost vytvářet pro své občany/zákazníky a další přidanou hodnotu. Subkritéria:

- (5.1) Soustavné identifikování, navrhování, řízení a zlepšování procesů;
- (5.2) Rozvíjení a poskytování služeb/produktů orientovaných na občana/zákazníka;
- (5.3) Inovování procesů zapojením občanů/zákazníků.

**„Kritérium 6 – Výsledky orientované na občana/zákazníka“** sleduje výsledky, které organizace dosahuje ve vztahu ke spokojenosti občanů/zákazníků s organizací a s jejími službami/produkty. Subkritéria:

- (6.1) Výsledky měření spokojenosti občanů/zákazníků;
- (6.2) Ukazatele měření orientovaných na občana/zákazníka.

**„Kritérium 7 – Výsledky orientované na zaměstnance“** sleduje, jaké výsledky organizace dosahuje z hlediska kompetencí, motivace, spokojenosti a výkonnosti vlastních zaměstnanců. Subkritéria:

- (7.1) Výsledky měření spokojenosti a motivace zaměstnanců;
- (7.2) Ukazatele výsledků organizace ve vztahu k zaměstnancům.

**„Kritérium 8 – Výsledky orientované na společnost“** sleduje výsledky, které organizace dosahuje v uspokojování potřeb a v naplňování představ veřejnosti na místní,

národní a mezinárodní úrovni. Konkrétně měří vnímání přístupu organizace a jejího přínosu ke kvalitě života, životnímu prostředí a k zachování celosvětových zdrojů a v rámci organizace také vnitřní míru efektivity přínosu organizace pro společnost. Subkritéria:

- **(8.1)** Výsledky měření vlivu na společnost v oblastech důležitých pro zainteresované strany;
- **(8.2)** Ukazatele výkonnosti ve společenské oblasti stanovené organizací.

**„Kritérium 9 – Klíčové výsledky výkonnosti“** hodnotí výsledky, které organizace dosahuje ve vztahu ke své strategii a plánování týkající se potřeb a požadavků zainteresovaných stran (externí výsledky), a výsledky, které organizace dosahuje v oblasti řízení a zlepšování organizace (interní výsledky). Subkritéria:

- **(9.1)** Externí výsledky: výstupy a dopady vztažené k cílům;
- **(9.2)** Interní výsledky.

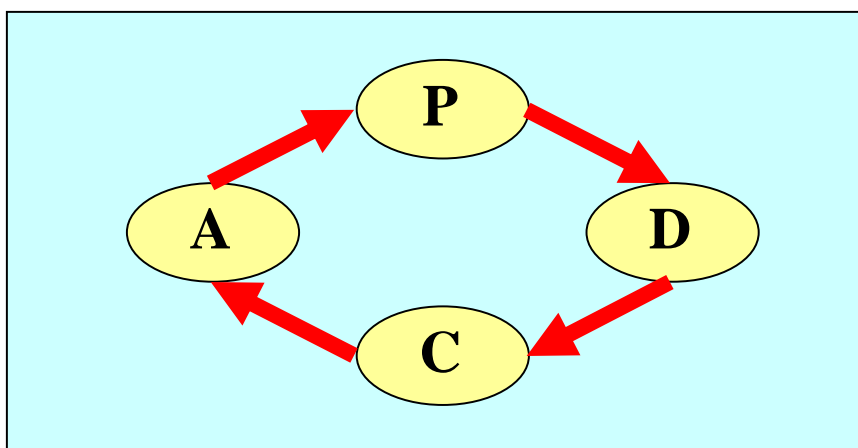
Způsob bodování v modelu CAF 2006 je dvojí: **klasické bodování a bodování s jemným rozlišením**, které je vhodné pro organizace, které chtějí, aby hodnocení lépe odráželo analýzu subkritérií. Hodnocení s jemným rozlišením umožňuje v rámci každého subkritéria bodovat všechny fáze **cyklu PDCA** (viz. Obr. 3.1)<sup>67</sup>:

- **Plan** (plánování) - je nutné si uvědomit, co chce úřad měnit, nakolik je to potřebné a efektivní a zda je možné najít způsoby řešení a zvolit ta nejlepší; je třeba proto zvolit postup a plán zlepšování, včetně stanovení ukazatelů měření výsledku;
- **Do** (realizace) - probíhá realizace plánu podle stanoveného postupu včetně sledování průběhu řešení měřením hodnot stanovených ukazatelů;
- **Check** (přezkoumání) - probíhá ověření, zda bylo rozhodnutí správné, zda řešení reagovalo na klíčové příčiny a zda vedlo k plánovaným výsledkům;
- **Action** (zavedení) - na základě 3. fáze je nutné potvrzené řešení zakotvit v úřadu jako standardní postupy a trvale osvojit tak, aby bylo zamezeno opakování nežádoucích stavů.

<sup>67</sup>

Kolektiv autorů. Společný hodnotící rámec CAF 2006 (2007).

**Obr. 3.1 Fáze cyklu PDCA**



Zdroj: Společný hodnotící rámec CAF 2006; vlastní zpracování.

### **3.4.2 Způsoby bodového hodnocení**

**Stupnice bodování** se pohybuje v rozmezí 0 – 100 bodů (0 – 5 verze CAF 2002), zjednodušeně řečeno od nejhorších výsledků po nejlepší dosažené výsledky. Začíná se od systémů hodnocení v rámci jednotlivých subkritérií. Tyto systémy hodnocení jsou založeny na tzv. důkazech v rámci jednoho subkritéria, jsou jimi např. formulovaná vize města, založené internetové stránky města, implementace etického kodexu, uzavřené smlouvy, dokumentace založená na benchmarkingovém srovnání apod. Účelem diplomové práce není se dále podrobně zabývat těmito důkazy, každý úřad si je stanovuje sám, ale na samotný princip modelu CAF. Způsoby bodového hodnocení je dvojí:

- **Klasické bodové hodnocení;**
- **Bodové hodnocení s jemným rozlišením.**

Každé subkritérium na základě důkazů získá určitý počet bodů dle panelu hodnocení předpokladů a panelu hodnocení výsledků (viz. Tab. 3.2 a 3.3). Tyto body uděluje hodnotící tým daného úřadu, zpravidla jde o vedoucí úředníky a vedoucího úřadu. Panel hodnocení předpokladů se využívá pro hodnocení kritérií 1 – 5 a panel hodnocení výsledků pro kritérium 6 – 9. Tab. 3.2 a 3.3 slouží pro **klasické bodové hodnocení**.

**Tab. 3.2 Panel hodnocení předpokladů (kritérium 1 – 5)**

<b>Fáze PDCA</b>	<b>Panel předpokladů</b>	<b>CAF 2006</b>	<b>CAF 2002</b>
	Žádná činnost, žádné informace.	0 - 10	0
<b>Plan</b>	Činnosti jsou plánovány.	11 - 30	1
<b>Do</b>	Činnosti jsou realizovány.	31 - 50	2
<b>Check</b>	Prověření a přezkoumání správnosti činností a způsobu provádění.	51 - 70	3
<b>Act</b>	Přizpůsobení korigování činností na základě fáze Check.	71 - 90	4
<b>PDCA</b>	Vše, co se dělá, se plánuje, provádí, přezkoumává, přizpůsobuje. Učení se od druhých. Cyklus zlepšování.	91-100	5

Zdroj: Společný hodnotící rámec CAF 2006; vlastní přepracování.

**V rámci hodnocení předpokladů** hodnotící tým udělí body za jednotlivé důkazy v rámci daného subkritéria (vypracovaný etický kodex, internetové stránky města apod.). Tyto body se dále zprůměrují a získají se bodové hodnoty za jednotlivá subkritéria. Způsob bodování je kumulativní, tzn., že pro dosažení určité bodové úrovně je nutné naplnit předchozí úroveň cyklu. (u subkritéria je stanovena úroveň Check, na základě důkazů je třeba naplnit veškeré předchozí úrovně, Plan a Do). Zprůměrováním dosažených bodů za jednotlivá subkritéria se získá konečný počet bodů za dané kritérium, které potom dál může sloužit jako ukazatel pro srovnání s dalšími organizacemi aplikující metodu kvality řízení, metodu CAF.

**Tab. 3.3 Panel hodnocení výsledků (kritérium 6 -9)**

<b>Panel výsledků</b>	<b>CAF 2006</b>	<b>CAF 2002</b>
Neměří se, neexistují.	0 - 10	0
Měří se, ale vykazují negativní trend.	11 - 30	1
Mají nevýrazný trend nebo mírný pokrok.	31 - 50	2
Vykazují rostoucí trend.	51 - 70	3
Vykazují značný pokrok.	71 - 90	4
Dosaženy vynikající a trvale udržitelné výsledky; v porovnání se srovnatelnými organizacemi je pozitivní.	91-100	5

Zdroj: Společný hodnotící rámec CAF 2006; vlastní přepracování.

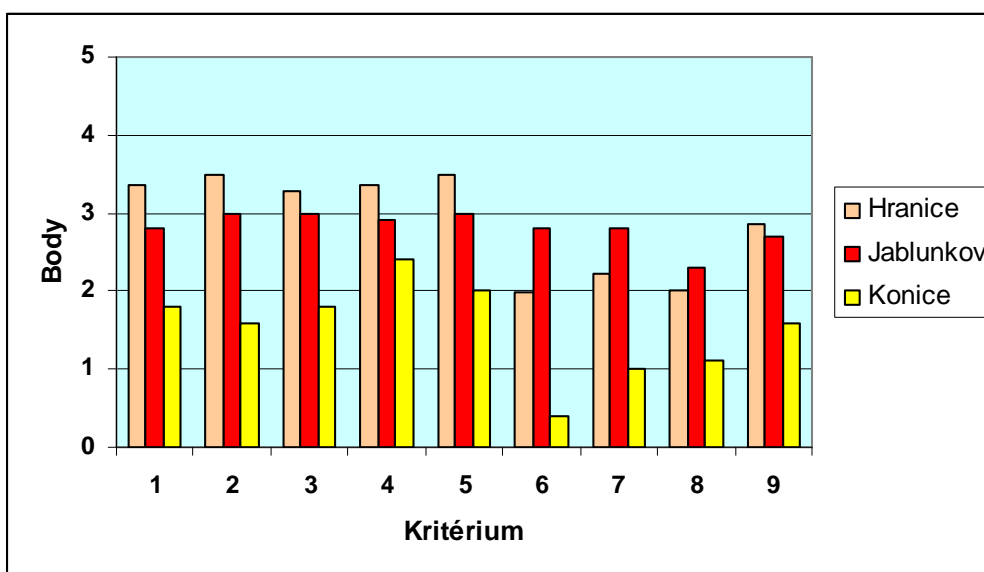
**V rámci hodnocení dosahovaných výsledků** hodnotící tým přidělí příslušný počet bodů na základě dosažených výsledků, podle toho jaký trend vykazují nebo zda bylo

dosaženo stanoveného cíle nebo obojí. Postup je stejný jako u předchozích kritérií. Body za jednotlivá subkritéria se zprůměrují a získá se příslušný počet bodů za dané kritérium.

**Bodové hodnocení s jemným rozlišením** rovněž vychází rovněž z panelu hodnocení pro předpoklady a panelu dosažených výsledků, s tím rozdílem, že se bodují jednotlivé důkazy v hodnotě 0 – 100 v rámci předpokladů za každou fázi v cyklu PDCA (celkové maximum bodů je 400) a v rámci výsledků dle trendu a cíle (celkové maximum bodů je 200). Takto dosažené body se pak přepočítají na 100 bodů (např. důkaz v rámci výsledků dosáhne 150 bodů, potom přepočet na 100 bodů se vypočte jako  $150/200 * 100 = 75$  bodů). a získá se bodová hodnota subkritéria. Následným zprůměrováním bodů subkritérií se získá konečný počet bodů za dané kritérium.

V příloze č. 9 je uvedeno srovnání jednotlivých subkritérií a kritérií v rámci verze CAF 2002 za rok 2006 pro město Hranice, Jablunkov a Konice. V příloze č. 10 jsou uvedeny srovnání v rámci verze CAF 2006 za rok 2007 a příloze č. 11 za rok 2007. Srovnávání subkritérií všech tří měst nemá smysl, jelikož Hranice v 2007 a 2008 bodovaly s jemným rozlišením, Jablunkov klasickým způsobem a Konice v roce 2007 klasickým způsobem a v roce 2008 s jemným rozlišením. Proto se diplomová práce zaměří na srovnání všech tří měst v oblasti konečných kritérií. Obr. 3.2. srovnává města dle modelu CAF 2002 za rok 2006.

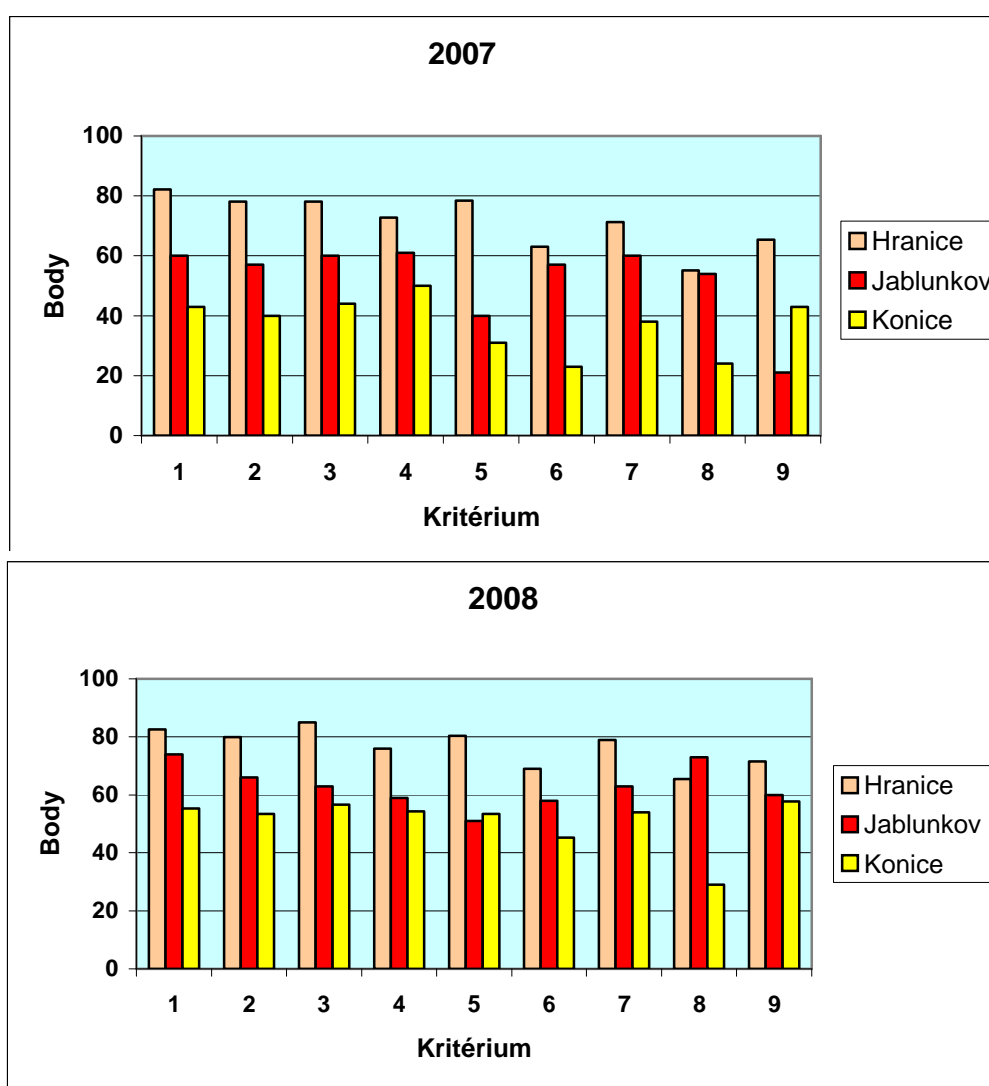
**Obr. 3. 2 Sebehodnocení dle modelu CAF 2002 za rok 2006**



Vlastní zpracování.

Kritérium 1 – 5 všech tří měst jsou poměrně silná. Tzn., že všechny byly silné v předpokladech, byla stanovena vize MěÚ, všechny procesy jsou plánovány a zapracovány do strategií, zaměstnanci jsou s cíli a vizemi úřadů seznámeni a ztotožnění, jsou zabezpečeny jak finanční, tak i technické zdroje pro zlepšování a rozvíjení svých procesů s cílem podpořit strategii a plánování. Poněkud horší je to už s výsledky kritérium 6 – 9. V Konicích neproběhlo dotazování občanů na spokojenost s MěÚ s jeho zaměstnanci a spokojenost a motivaci zaměstnanců také nemají zvládnutou. Výsledky orientované na společnost a výkonnost dosahují svého průměru u všech tří měst.

**Obr. 3 3 Sebehodnocení dle modelu CAF 2006 za rok 2007 a 2008**



Vlastní zpracování.

Obr. 3.3 uvádí sebehodnocení dle CAF 2006 za rok 2007 a 2008 za jednotlivá města, V roce 2007 Hranice použily systém bodování s jemným rozlišením, proto dosahuje tak



velkých výsledků. V Jablunkově je pokles v kritériu řešící procesy a výkonnosti. Naopak Konice se v rámci kritérií orientované na výsledky snaží zlepšit. Srovnání s předchozím rokem není možné, jelikož se změnila stupnice bodování z 0 – 5 na 0 – 100. V roce 2008 Konice přešly na systém bodování s jemným rozlišením, proto se jejich bodové hodnocení v kritériích výrazně zlepšily. Jablunkov stále používá systém klasického bodování. Konice ještě stále musí zlepšovat kritérium 8 (výsledky orientované na společnost). Hranice a Jablunkov dosahují v kritériích předpokladů a výsledků stálé úrovně. Ovšem stále je se v čem zdokonalovat.

Výsledkem metody CAF je sebehodnotící zpráva, která udává, jak si organizace stojí v rámci zlepšování kvality života občanů a veřejných služeb. Na jeho základě je vypracován Akční plán. Dosažené výsledky Úřad nebo organizace získá také možnost zařazení do databáze CAF, kterou provozuje Česká společnost pro jakost, o. s., a porovnat tak výsledky s jinými organizacemi v databázi. Po provedení sebehodnocení by měl následovat benchmarking, aby se daly porovnat výsledky také v databázi EIPA nebo s jinými organizacemi za účelem nalezení dobré praxe. Další motivací je se přihlásit o „Cenu Ministerstva vnitra za kvalitu ve veřejné správě“, která bývá každoročně slavnostně vyhlašována na Národní konferenci kvality ve VS a získat tak postavení, prestiž. Při uplatňování modelu CAF se dá setkat s řadou problémů<sup>68</sup>:

- Rada nebo vedení úřadu rozhodne o CAF, ale nikdo není ochoten vytvořit týmu podmínky pro provedení sebehodnocení;
- Neproběhne dostatečné proškolení koordinátora CAF nebo týmu;
- Nejasnost, zda se hodnotí město nebo úřad (lépe začít úřadem);
- Tlak vedení na dosažení vyššího hodnocení za každou cenu (přece si „netrháme ostudu“), bez skutečného zájmu něco zlepšit;
- Nepochopení otázek, nepochopení některých pojmů;
- Snaha nehodnotit otázky (pro městské úřady je zřejmě nevhodná jen otázka – 8.1.f. – týkající se podpory třetího světa);
- Neexistence vize. Vize města je vydávána za vizi úřadu;
- Něco se dělá, ale není důkaz. Přesto hodnotitelé přiřadí vyšší známku;
- Naprosté nepochopení smyslu přezkoumání;

---

<sup>68</sup> Kolektiv autorů. Řízení procesů výkonu státní správy. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Nw%3d%3d>.

- Jakékoli srovnávání je vydáváno za benchmarking (Jak se liší benchmarking od běžného porovnávání? Jde o aktivní porovnávání s odvozením ponaučení - z výsledků se formulují podněty pro další činnost a rozvoj.);
- Skoro nic se neměří, pokud se měří, není jasné, zda jde o klíčové výsledky;
- Neměří se spokojenost, postup k udržitelnosti nebo ke kvalitě života;
- Tvrzení, že popisovat procesy není třeba – vše je v zákonech.

### 3.5 Benchmarking na městských úřadech

Co je benchmarking, jeho podstata, cíle a projekty realizované v ČR, jsou obsahem kap. 3.2. a přílohy č. 7. Pokud se organizace chce pustit do benchmarkingu, měla by být schopna odpovědět na následující otázky<sup>69</sup>:

- **Nač vlastně potřebuje něco srovnávat?**
- **Je připravena se podělit s ostatními účastníky o dosažené výsledky?**
- **Je si vědoma toho, že benchmarking je proces časově náročný a nákladný jak finančně, tak personálně?**
- **Přijme závazek realizovat výstupy benchmarkingu?**

Postup benchmarkingu lze shrnout do tří kroků. První je **plánování a příprava**, kdy v této fázi je vhodné stanovit rámec ve kterém se bude organizace pohybovat. Bude tato činnost probíhat na celostátní, regionální či nižší úrovni? Obtížným krokem může být i výběr vhodného partnera pro srovnávání. Žádná organizace není zpravidla plně srovnatelná ve všech dimenzích svých aktivit, je proto důležité brát v úvahu celkovou funkci, ne jen jednotlivé aspekty činnosti organizace. Lze se setkat i s problémem získávání relevantních informací o partnerovi. Druhý krok je nejdůležitější, **sběr a zpracování dat a informací**. Je nutno vybrat a stanovit celou škálu výkonnostních ukazatelů a indikátorů, aby byl podán celkový pohled na výkonnost organizace. **I velmi jednoduché ukazatele** (např. náklady na jednotku výstupu) **nemusí být mezi organizacemi srovnatelné, pokud používají různé metody evidence a/nebo účetnictví**. Analýza výsledných hodnot ukazatelů musí umožnit určit, co jsou dobré a co jsou nejlepší praktické postupy, které pak lze převést do podoby akčních plánů, krok třetí. **Akční plán** uvádí konkrétní výstupy, kvantitativně vyjádřené změny, termíny, kdy takových změn bude dosaženo, a také jakým způsobem lze tyto změny měřit.

<sup>69</sup>

Kolektiv autorů Benchmarking ve veřejné správě (2006).

Při aplikaci benchmarkingu je užitečné, aby jednotliví partneři našli shodu ve vzájemném přístupu v podobě tzv. etického kodexu vymezujícího základní pravidla komunikace, vztahů a poskytování informací. Lze jej vymezit šesti principy:

- Princip přípravy;
- Princip kontaktu;
- Princip výměny;
- Princip důvěrnosti;
- Princip zákonnosti;
- Princip splnění.

Základem benchmarkingu je měření výkonu. Není to však jen zjišťování údajů a dat o výkonech nebo nákladech. Získaná data je třeba převést na ukazatele a na základě informací z těchto ukazatelů potom vyvozovat závěry a provádět změny. Měření výkonu je důležité, protože umožňuje identifikaci nejlepších postupů. Pro minimalizaci chyb je potřeba postupovat podle tří zásad<sup>70</sup>:

- **měřit, co je pro organizaci důležité;**
- **měřené hodnoty musí být v souladu s celkovými a dílčími cíli organizace;**
- **měřené hodnoty musí sledovat to, co je důležité pro klienty organizace.**

Nejdůležitější je stanovit měřítko (výkonu, účinnosti, efektivnosti a produktivity). Takovým měřítkem může být počet připravených materiálů na jednání obecní rady, celkový oběh knih, počet připravených přístrojů počet žadatelů o práci, náklady na jednu zpracovanou žádost o zaměstnání, náklady na jedno nové pracovní místo apod. Důležité je, aby byl zabezpečen sběr dat a jejich správnost, spolehlivost, srozumitelnost, dostupnost, včasnost, vyloučení duplicity a nákladnost sběru.

### ***3.5.1 Uplatnění benchmarkingu***

Uplatňuje se v rámci tzv. Benchmarkingové iniciativy 2005 (dále jen „BI 2005“). Jedná se o neformální sdružení obcí s cílem zvyšovat kvalitu prostřednictvím benchmarkingu a výměny dobrých praxí. BI 2005 vznikla jako pokračování projektu **Benchmarking přenesené působnosti obcí III. typu**. Je založena na dobrovolné aktivní spolupráci měst

---

<sup>70</sup> Kolektiv autorů. Benchmarking ve veřejné správě (2006).

a obcí, které společně tvoří metodiku dat a ukazatelů pro vzájemné porovnávání v mnoha oblastech výkonu přenesené a samostatné působnosti, jakož i provozních agend. V současné době probíhá porovnávání a vyhodnocování výsledků v 53 oblastech výkonu samostatné a přenesené působnosti provozních agend. Sleduje se více než 700 vstupních údajů a vyhodnocuje se téměř 400 poměrových ukazatelů v počítačové databázi, která není bohužel přístupná veřejnosti. BI 2005 v současné době sdružuje téměř 90 obcí České republiky. Obce zapojené v BI 2005 jsou rozděleny do několika pracovních skupin dle velikosti, měřené počtem obyvatel správního obvodu. Na jednáních těchto pracovních skupin jsou systematicky projednávány výsledky porovnávání a dobré praxe. Pro úspěch benchmarkingu je nutné zajistit následující:

- projekt musí mít oporu ve vedení organizace, která pomůže při změnách politiky úřadu, jenž budou součástí procesu;
- do procesu musí být zapojeni příslušní zaměstnanci úřadu a musí přijmout změny za své, jinak se změny nemusí podařit prosadit na provozní úrovni;
- kultura organizace musí být taková, aby se lidé z kritického srovnávání učili a necítili se jím ohroženi; pokud změna způsobí rozkol a vyvolá pocit ohrožení, zaměstnanci se jí budou bránit a budou mařit veškeré pokusy o zlepšování;
- pokud má být plně využita hodnota benchmarkingu, musí se benchmarking omezit na určitý počet klíčových činností v rámci organizace;
- prosazení změny na základě porovnávání je projekt, který vyžaduje řádné projektové řízení s přidělením odpovědností a podrobným plánem;
- jakmile jsou stanoveny cíle zlepšování, je důležité řídit fungování úřadu tak, aby přínosy změn byly vidět, a aby bylo možné je „prodat“ (nabídnout) zákazníkovi - občanovi, manažerům i příslušným zaměstnancům.

V roce 2008 bylo v BI 2005 zapojeno 82 měst, která pracovala v celkem 9 pracovních skupinách. Mezi nimi i město Hranice (pracovní skupina C), Jablunkov (pracovní skupina E) a Konice (pracovní skupina D). **Jelikož jsou každé z nich v jiné pracovní skupině, tudíž se velikostně liší v počtu obyvatel ve správním obvodu (i v počtu obyvatel obce) a nemají srovnatelnou základnu pro benchmarkingové srovnávání.** Proto je ani diplomová práce nemůže srovnávat mezi sebou. Tento problém řeší dokument „**Seznámení s využitím údajů BI 2005**“<sup>71</sup>, dostupný na internetových stránkách města Jablunkova.

<sup>71</sup>

<http://www.jablunkov.cz/strategie/benchmarking/benchmarking.html> (cit. 27.4. 2009).

Umožňuje nahlédnutí, jak se takové srovnávání v rámci databáze BI 2005 provádí. Diplomová práce se pokusí srovnat město Hranice, Jablunkov a Konice za rok 2006 v těchto ukazatelích v rámci své velikostní skupiny obce a v rámci celé databáze:

- **Ukazatel 1:** Míra nezaměstnanosti v obci % (k 31.12. 2006);
- **Ukazatel 2:** Podíl dotací v tis. Kč celkem / 1 obyv. obce;
- **Ukazatel 3:** Vlastní příjmy v tis. Kč / 1 obyv. obce;
- **Ukazatel 4:** Běžné výdaje na kulturní zařízení a služby celkem v tis. Kč / 1 obyv. obce;
- **Ukazatel 5:** Běžné výdaje na sportovní zařízení a služby celkem v tis. Kč / 1 obyv. obce;
- **Ukazatel 6:** Běžné výdaje na sociální péči celkem v tis. Kč / 1 obyv. obce.

**Dle Analýzy profilu města se pracuje s počtem obyvatel ne za správní obvod, ale za obec.** Počet obyvatel dle Českého statistického úřadu v roce 2006 činil **v městě Hranice 19 482 obyv., v Jablunkově 5 750 obyv. a v Konici 2 892 obyv.** Počet obcí v rámci velikostních skupin se liší viz. Příloha č. 12. Z jejich poskytnutých informací za danou oblast srovnávání je vypočten medián. **Medián je hodnota, jež dělí řadu podle velikosti seřazených výsledků na dvě stejné poloviny, ve statistice patří mezi míry centrální tendence.** Medián se liší nejen dle velikostní skupiny obcí a v rámci srovnatelných ukazatelů za každou velikostní skupinu obce, ale i za každý rok srovnávání. Ukazatele lze srovnat buď v rozmezí velikostní skupiny obcí, nebo se všemi zaregistrovanými organizacemi (Medián celé databáze).

V Tab. 3.4. jsou uvedeny hodnoty jednotlivých ukazatelů za daná města. Ukazatel 1 je získán z integrovaného portálu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Ukazatel 3 – 6 se získá vydělením daných dotací, příjmů a běžných výdajů celkem počtem obyvatel v obci za rok 2006. **Nejlepším výsledkem u ukazatele 1 je nacházet se ve spodní hranici 50 % registrovaných obcí v rámci databáze, u ukazatele 2 a 3 v horní hranici a u ukazatele 4, 5 a 6 v dolní hranici.**

Míra nezaměstnanosti dle Tab. 3. 4 v Hranicích se nachází v horní hranici 50 % registrovaných obcí v rámci databáze své velikostní kategorii obce, rovněž tak i ukazatel 2, 3, 4 a 6. Ve spodní 50 % hranici se nachází v rámci ukazatele 5. Lepších výsledků Hranice dosáhly u ukazatele řešící dotace a vlastní příjmy a běžné výdaje na sportovní zařízení a služby. Horší výsledky má v oblasti běžných výdajů na kulturní zařízení a na sociální péči.

**Tab. 3.4 Hodnoty ukazatelů 1 – 6 a mediánů  
za jednotlivá města za rok 2006**

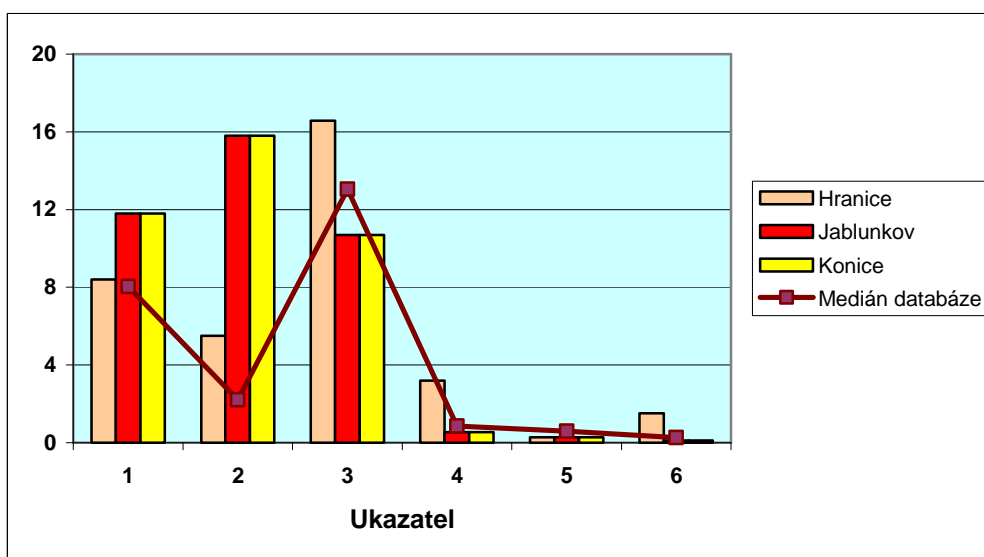
Hodnota		Medián	Medián celé databáze
<b>Hranice</b>			
Ukazatel 1	8,4	6,59	8,04
Ukazatel 2	5,5	1,64	2,2
Ukazatel 3	16,58	13,72	13,04
Ukazatel 4	3,2	0,9	0,85
Ukazatel 5	0,28	0,62	0,59
Ukazatel 6	1,52	0,36	0,26
<b>Jablunkov</b>			
Ukazatel 1	11,8	7,22	8,04
Ukazatel 2	15,8	2,9	2,2
Ukazatel 3	10,7	11,21	13,04
Ukazatel 4	0,54	0,84	0,85
Ukazatel 5	0,28	0,41	0,59
Ukazatel 6	0,12	0,15	0,26
<b>Konice</b>			
Ukazatel 1	7,1	8,2	8,04
Ukazatel 2	23,47	7,24	2,2
Ukazatel 3	41	10,97	13,04
Ukazatel 4	0,88	0	0,85
Ukazatel 5	7,26	0,32	0,59
Ukazatel 6	0,01	0,11	0,26

Vlastní zpracování.

Míra nezaměstnanosti v Jablunkově se také nachází v horní hranici 50 % registrovaných obcí v rámci databáze své velikostní kategorie obce, rovněž tak i ukazatel 2. Ve spodní 50 % hranici se nachází v rámci ukazatelů 3, 4, 5 a 6. Lepších výsledků Jablunkov dosáhlo u ukazatele řešící běžné výdaje na kulturu, sport a sociální péči, horších v oblasti míry nezaměstnanosti, dotací a vlastních příjmů.

Míra nezaměstnanosti v Konicích se nachází ve spodní hranici 50 % registrovaných obcí v rámci databáze své velikostní kategorie obce, rovněž tak i ukazatel 6. V horní 50 % hranici se nachází v rámci ukazatele 2, 3 a 5. U ukazatele 4 není uvedena hodnota mediánu za rok 2006. Lepších výsledků dosahuje v rámci ukazatelů řešící míru nezaměstnanosti, dotace, vlastní příjmy a běžné výdaje na sociální péči, horší pak v rámci běžných výdajů na sportovní zařízení a služby. Ukazatel 4 běžné výdaje na kulturu nelze zařadit, jelikož hodnota mediánu není uvedena.

**Obr. 3.4 Srovnání jednotlivých měst v rámci celé databáze za rok 2006**



Vlastní zpracování.

**Město Hranice, Jablunkov a Konice nelze srovnávat mezi sebou, jelikož každá spadá do jiné velikostní kategorie obce. Avšak srovnávání v rámci celé databáze již lze provést jisté srovnání.** Obr. 3.4 zobrazuje medián celé databáze a jak si stojí jednotlivé města v roce 2006. V horní hranici 50 % registrovaných všech obcí v rámci míry, nezaměstnanosti se nachází Jablunkov a Konice, dolní Hranice. V rámci podílu dotací na 1 obyv. obce se v horní hranici nacházejí všechny tři města. Co se týče vlastního příjmu, v horní hranici se objevuje pouze město Hranice, v dolní hranici Jablunkov a Konice. V oblasti běžných výdajů na kulturu v horní hranici se nacházejí Hranice a Konice, v dolní Jablunkov, v oblasti běžných výdajů na sport v horní hranici se nacházejí Konice, v dolní Hranice a Jablunkov, v oblasti běžných výdajů na sociální péči v horní hranici se nacházejí Hranice, v dolní Jablunkov a Konice.

Lepších výsledků v rámci celé databáze vykazují Hranice v ukazatelích 2, 3 a 5, horších v ukazatelích 1, 4 a 6. Jablunkov lepších výsledků dosahuje v ukazatelích 2, 4, 5 a 6, horších v ukazatelích 1 a 3. A město Konice lepších výsledků dosahuje v ukazatelích 1, 2, 3 a 6, horších pak v ukazatelích 4 a 5.

Přínos benchmarkingu spočívá ve změně, která vychází z informací poskytnutých organizací. Benchmarking sám o sobě ke změně nevede. Musí být součástí celkové snahy o zlepšování služeb. Informace, které jsou z procesu získány, nevyhnutelně vedou ke změně

metody své práce a k učení se ze způsobu práce ostatních, aby došlo ke zlepšení činností daného úřadu. Celkový proces benchmarkingu je dlouhodobá záležitost.

## **Shrnutí**

Přechod od totalitního systému k demokratickému, vstup ČR do EU i omezené rozpočtové prostředky jsou základními faktory pro reformní kroky VS v ČR. Kromě strukturální reformy se musela provést i reforma vlastní technologie výkonu veřejné správy, nastavení regulatorních mechanismů, využití nových technologií, zjednodušení administrativy a zlepšení organizace práce. Hodnocení ve VS slouží především k podpoře rozhodovacího procesu, který umožňuje zodpovědnému pracovníkovi na základě hodnotících analýz zdůvodnit přijatá rozhodnutí a dílčí kroky.

Z historického hlediska existují 2 modely řízení veřejné správy: klasický a nový model řízení. Nová VS má být řízena dle cílů ne pravidel, orientována na klienta a veřejnou službu. Z těchto dvou modelů pak vycházejí tři definice řízení ve VS dle toho, jak jsou vnímány a chápány v různých zemích: britský, americký a evropský. Společným znakem amerického a britského přístupu je zavádění manažerských metod řízení do VS, kdežto evropský přístup klade důraz především na detailní znalosti ústavy, zákonů a správních postupů..

Největším přínosem pro reformní procesy v demokratických zemích se stal především New Public Management a jeho tzv. „3E“ efektivnost, hospodárnost a účinnost. Instrukce, které zabezpečují kvalitu ve veřejné správě je Ministerstvo vnitra a Rada pro jakost ČR.



## 4 Zhodnocení činnosti městských úřadů

V kap. 2 a kap. 3 byla prováděná zjištění týkající se činnosti a správy na úseku organizačním a vnitřních věcí, dopravy, sociálních věcí, školství, kultury a sportu a životního prostředí, dále analýza metod CAF a benchmarking na městských úřadech Hranice, Jablunkov a Konice. Výsledky těchto analýz jsou podkladem pro tuto kapitolu, na základě nichž budou jednotlivá města zhodnocena.

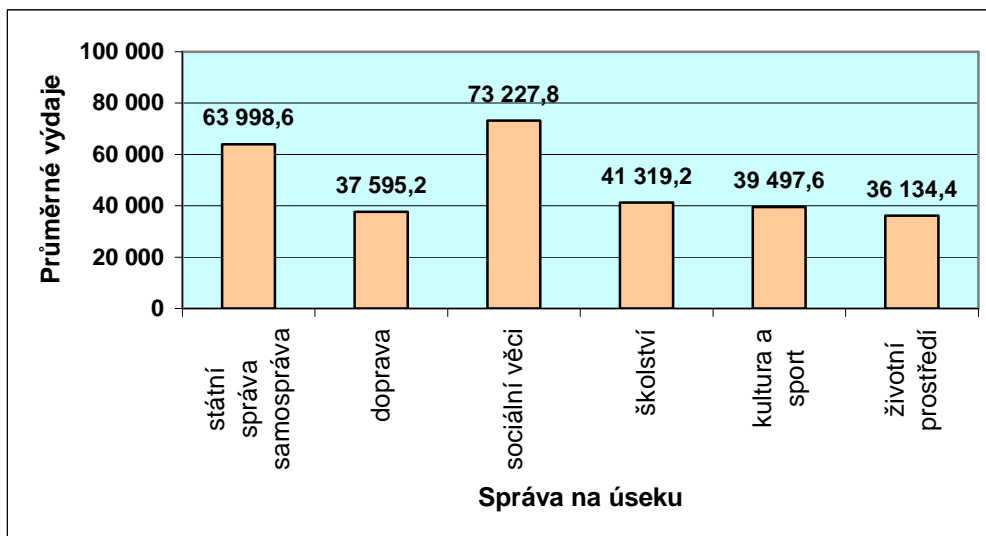
### 4.1 Město Hranice

**Hranice** leží v Olomouckém kraji, v okrese Přerov. Toto město je významné kulturní a průmyslové město regionu s výjimečnými přírodními zajímavostmi v okolí. jako obec s rozšířenou působností vykonává správu na území obcí Běloutín, Býškovice, Černotín, Dolní Těšice, Horní Těšice, Horní Újezd, Hrabůvka, Hranice, Hustopeče nad Bečvou, Jindřichov, Klokočí, Malhotice, Milenov, Milotice nad Bečvou, Olšovec, Opatovice, Paršovice, Partutovice, Polom, Potštát, Provodovice, Radíkov, Rakov, Rouské, Skalička, Střítež nad Ludinou, Špičky, Teplice nad Bečvou, Ústí, Všechnovice, Zámrský. **Počet obyvatel ve správním obvodu k 1.1. 2008 činí 34 860.** Samostatnými orgány města Hranice jsou **Zastupitelstvo** (v roce 2009 celkem 23 členů) a **Rada města** (v roce 2009 celkem 7 členů). Orgánem v rámci přenesené působnosti je **Městský úřad Hranice**, jehož organizační strukturu popisuje Obr. 2.1.

#### 4.1.1 Činnost a správa

Pracovní poměr se zaměstnancem MěÚ uzavírá tajemník. Avšak personální agendu vykonává personalista v Hranicích v rámci odboru kancelář starosty. Agendu spojenou se správou vnitřních věcí vykonává v Hranicích odbor vnitřních věcí, na úseku dopravy odbor dopravy, správu sociálních věcí odbor sociálních věcí a zdravotnictví, správu školství, kultury a sportu odbor školství, kultury, tělovýchovy a cestovního ruchu a správu životního prostředí odbor životního prostředí. Odbory svou činnost řídí nejen dle zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a správním řádem zák. č. 500/2004 Sb., v platném znění, ale i dalšími zvláštními zákony, které konkrétněji upravují činnost jednotlivých odborů.

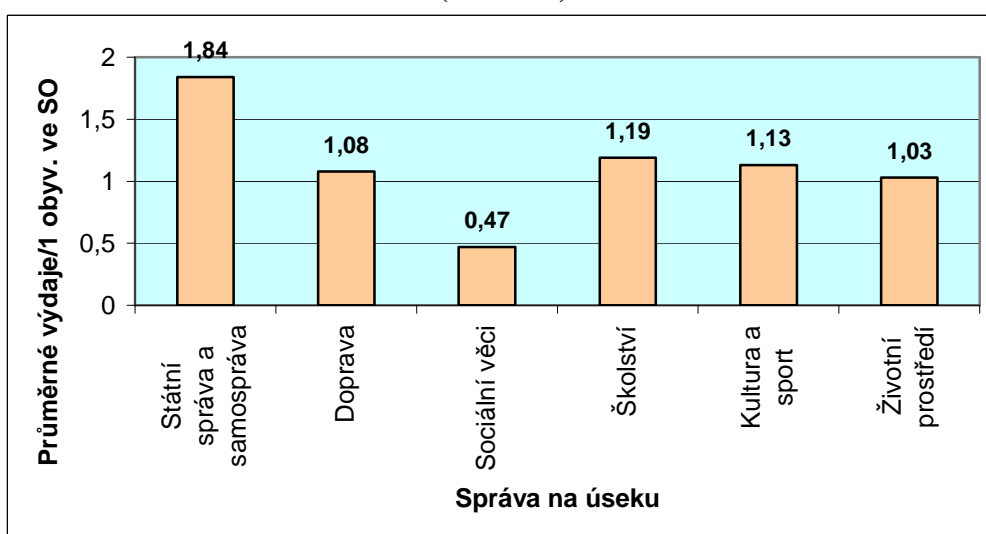
**Obr. 4. 1 Průměrné výdaje jednotlivých úseků vykonávané správy města Hranice za období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

Běžné výdaje na všech úsecích správy jsou součástí příloh 1 – 6. Spojnice trendu vykazuje prudký nárůst těchto výdajů v oblasti sociálních věcí, nárůst v oblasti státní správy a samosprávy, dopravy, kultury a sportu a životního prostředí a pokles v oblasti školství v příštích dvou letech. Průměrné výdaje na správu sociálních věcí jsou nejvyšší, jak ukazuje Obr. 4.1, nejmenší jsou na správu životního prostředí.

**Obr. 4.2 Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve SO<sup>72</sup> (v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

<sup>72</sup>

SO – správní obvod.

Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu jsou nejvyšší na státní správu a samosprávu. Nejnižší na správu sociálních věcí. Ve srovnání s Jablunkovem a Konicemi jsou v oblasti státní správy a samosprávy na druhé pozici, jinak ve všech zbývajících oblastech jsou nejvyšší a v případě sociálních věcí nejnižší.

#### **4.1.2 Analýza CAF**

V roce 2006 dle sebehodnocení dle CAF 2002 Hranice dosahují velice silných výsledků v oblasti hodnocení předpokladů obce, viz. Obr. 3.2. V kritériích zaměřených na výsledky orientované na občana, zaměstnance a společnost, dosahují Hranice nižších výsledků než Jablunkov, ale v oblasti výkonnosti jsou opět nejlepší. V roce 2007 a 2008 dle sebehodnocení CAF 2006, které připouští dvojí bodové hodnocení si Hranice vybraly bodování s jemným rozlišením. V roce 2007 ve srovnání s městy Jablunkov a Konice sice drží první pozici, ale tyto města využila systém klasického bodování. V roce 2008 ve sledovaných kritériích jsou Hranice opět nejlepší, ale v kritériu zaměřeném na výsledky orientované na společnost je předběhlo město Jablunkov, které i v tomto roce využilo systém klasického bodování, kdežto Konice systém bodování s jemným rozlišením.

Město Hranice se úspěšně zúčastnilo Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu ve veřejné správě. V roce 2006 se umístilo na stříbrné pozici za aplikaci metody CAF (verze 2002), v roce 2007 rovněž na stříbrné pozici za aplikaci metody CAF 2006 a v roce 2008 dosáhlo absolutního úspěchu, zvítězilo Národní cenu kvality za rok 2008.

#### **4.1.3 Analýza benchmarking**

Město Hranice je součástí BI 2005. V roce 2008 se bylo pracovní skupině C. Rozdělení do pracovních skupin rozhoduje počet obyvatel ve správním obvodu. **Jelikož se počet obyvatel jak ve správním, tak i v rámci obce liší od Jablunkova i Konic, nelze provést benchmarkingové srovnání.** Avšak proběhlo dle návodu: Seznámení s využitím údajů BI 2005 dostupné na internetových stránkách Jablunkova. Bylo stanoveno 6 ukazatelů, viz. kap. 3.5.1. Ve srovnání s databází dle velikosti obce, lepších výsledků Hranice dosáhly u ukazatele zaměřeného na dotace a vlastní příjmy, běžné výdaje na sportovní zařízení a služby. Horší výsledky má v oblasti běžných výdajů na kulturní zařízení a na sociální péči. Stejných výsledků dosahuje i ve srovnávání s celou databází.

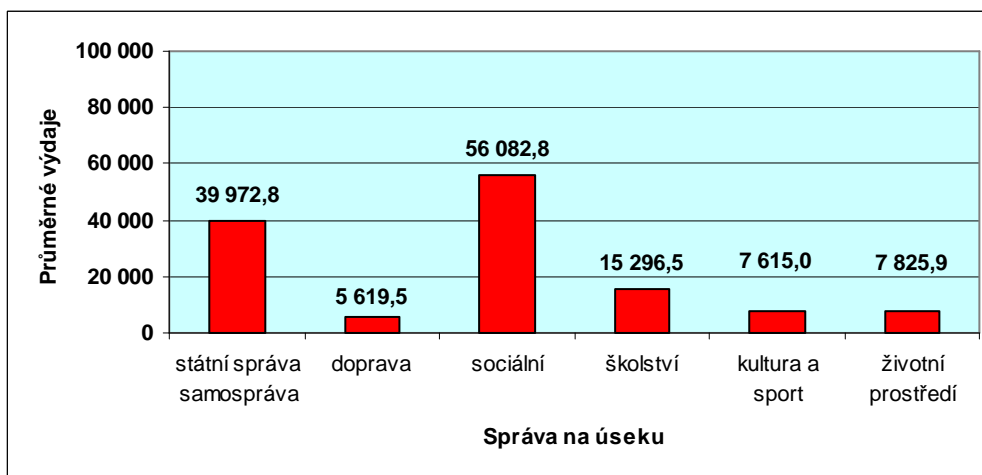
## 4.2 Město Jablunkov

**Jablunkov** leží v Moravskoslezském kraji v okrese Frýdek-Místek. Městská práva mu byla přiznána díky privilegia udělené knížetem Václavem Adamem již v roce 1560. Jako obec s rozšířenou působností vykonává správu na území obcí Bocanovice, Bukovec, Dolní Lomná, Horní Lomná, Hrádek, Hřčava, Jablunkov, Milíkov, Mosty u Jablunkova, Návsí, Písečná a Písek. **K 1.1. 2008 ve správním obvodu žilo 22 502 obyvatel.** Samostatnými orgány města Jablunkova jsou **Zastupitelstvo** (v roce 2009 celkem 21 členů) a **Rada města** (v roce 2009 celkem 7 členů). Orgánem v rámci přenesené působnosti je **Městský úřad Jablunkov**, jehož organizační strukturu popisuje Obr. 2.2.

### 4.2.1 Činnost a správa

Pracovní poměr se zaměstnancem MěÚ uzavírá tajemník, avšak personální agendu vykonává personalista v Jablunkově v rámci Kanceláře tajemníka. Agendu spojenou se správou vnitřních věcí vykonává v Jablunkově odbor organizační a vnitřních věcí, na úseku dopravy odbor dopravy, správu sociálních věcí odbor sociálních věcí a zdravotnictví, správu školství, kultury a sportu odbor školství a kultury a správu životního prostředí odbor životního prostředí a zemědělství. Správní činnosti jednotlivých odborů se řídí nejen dle zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a správním řádem dle zák. č. 500/2004 Sb., v platném znění, ale i dalšími zvláštními zákony, které konkrétně upravují činnost jednotlivých odborů.

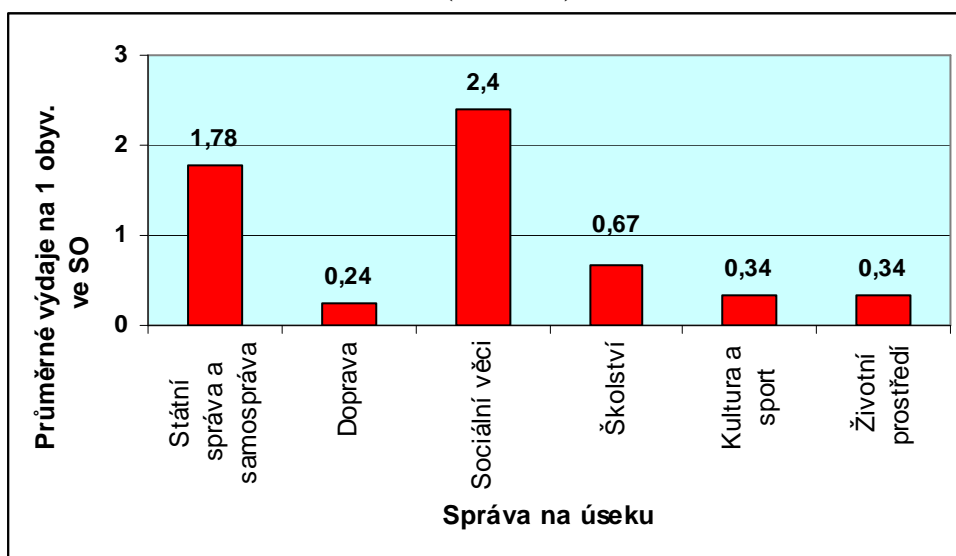
**Obr. 4. 3 Průměrné výdaje jednotlivých úseků vykonávané správy města Jablunkova za období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



Vlastní zpracování.

Běžné výdaje na všech úsecích správy jsou součástí příloh 1 – 6. Spojnice trendu vykazuje v příštích dvou letech prudký nárůst těchto výdajů v oblasti sociálních věcí, vzrůst v oblasti státní správy a samosprávy a dopravy, stagnaci a mírný růst v oblasti kultury a sportu, stagnaci a mírný pokles v oblasti životního prostředí a prudký pokles v oblasti školství. Nejvyšší průměrné výdaje plynou na správu sociálních věcí a nejmeně na správu na úseku dopravy viz. Obr. 4.3.

**Obr. 4.4 Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve SO**  
(v tis. Kč)



Vlastní zpracování.

Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu jsou nejvyšší na správu sociálních věcí. Nejnižší na správu na úseku dopravy. Ve srovnání s Hranicemi a Konicemi na úseku státní správy a samosprávy, dopravy, školství, kultury a sportu a životního prostředí vykazuje nejnižší průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu a nejvyšší na úseku sociálních věcí.

#### 4.2.2 Analýza CAF

V roce 2006 dle sebehodnocení CAF 2002 Jablunkov dosahuje standardních výsledků jak v oblasti hodnocení předpokladů, tak i v oblasti hodnocení výsledků, viz. Obr. 3.2. V kritériích (1 – 5) dotahuje Hranice, v kritériích (6 – 8) dosahuje nejlepší bodové výsledky a v kritériu 9 opět dotahuje Hranice. V roce 2007 a 2008 dle sebehodnocení CAF 2006 Jablunkov si vybral metodu klasického bodování. V roce 2007 ve srovnání s Konicemi, které použily také metodu klasického bodování, je Jablunkov v popředí až na kritérium 9, kde

Konice mají větší bodové hodnocení než Jablunkov. Ve srovnání s Hranicemi, které používají systém bodování s jemným rozlišením, zaujímá v bodovém hodnocení druhé pořadí a v kritériu 9 pořadí třetí.

Město Jablunkov se rovněž úspěšně zúčastnilo Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu ve veřejné správě. V roce 2005 se umístilo na stříbrné pozici za uplatnění modelu CAF(verze 2002) a za dosažení stanoveného počtu bodů, v roce 2006 za aplikaci CAF (verze 2002) a v roce 2007 za aplikaci modelu CAF 2006.

#### **4.2.3 Analýza benchmarking**

Město Jablunkov v současné době benchmarking neprovádí z ekonomických důvodů. V roce 2008 se nacházelo v pracovní skupině E. Rozdělení do pracovních skupin rozhoduje počet obyvatel ve správním obvodu. **Jelikož se počet obyvatel jak ve správním, tak i v rámci obce liší od Hranic i Konic, nelze provést benchmarkingové srovnání.** Avšak to proběhlo dle návodu Seznámení s využitím údajů BI 2005 dostupné na internetových stránkách Jablunkova v rámci vybraných 6 ukazatelů viz. kap. 3.5.1. Ve srovnání s databází dle velikosti obce, lepších výsledků dosáhl Jablunkov u ukazatele, řešícího běžné výdaje na kulturu, sport a sociální péči, horších v oblasti míry nezaměstnanosti, dotací a vlastních příjmů. Stejných výsledků dosahuje i ve srovnávání s celou databází.

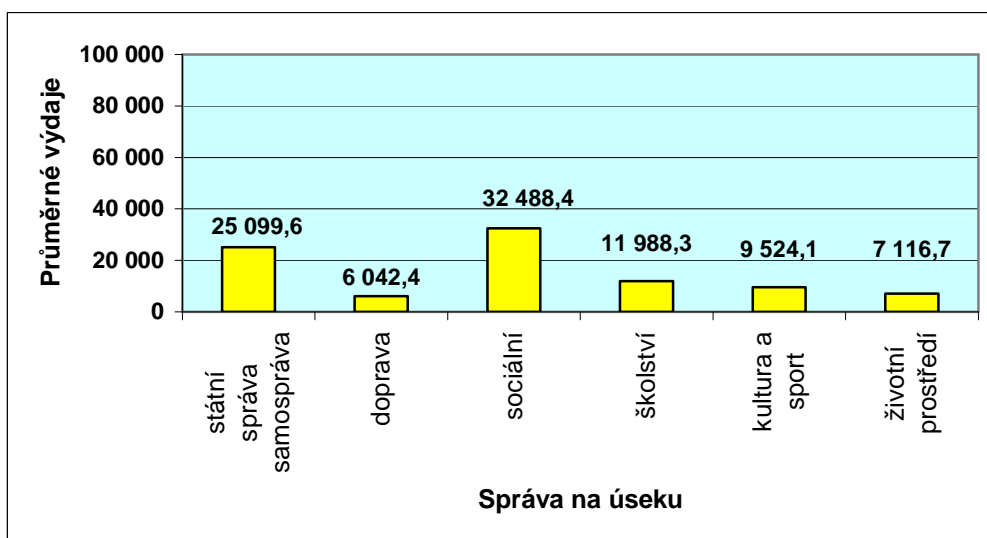
### **4.3 Město Konice**

**Konice** leží v Olomouckém kraji v okrese Prostějov. Statut města získala Konice až v roce 1970. Jako obec s rozšířenou působností vykonává správu na území obcí Bohuslavice, Brodek u Konice, Březsko, Budětsko, Dzbel, Hačky, Horní Štěpánov, Hvozd, Jesenec, Kladky, Konice, Lipová, Ludmírov, Ochoz, Polomí, Raková u Konice, Rakůvka, Skřípov, Stražisko, Suchdol a Šubířov. **K 1.1. 2008 ve správním obvodu žilo 11 348 obyvatel** Samostatné orgány města Konice tvoří **Zastupitelstvo** (v roce 2009 celkem 15 členů) a **Rada města** (v roce 2009 celkem 5 členů). Orgánem v rámci přenesené působnosti je **Městský úřad Konice**, jehož organizační strukturu popisuje Obr. 2.3.

#### 4.3.1 Činnost a správa

Pracovní poměr se zaměstnancem MěÚ uzavírá tajemník, avšak personální agendu vykonává personalista v Konicích asistentka starosty. Agendu spojenou se správou vnitřních věcí vykonává v odbor vnitřních věcí, na úseku dopravy odbor dopravy, správu sociálních věcí odbor sociálních věcí, správu školství, kultury a sportu odbor školství, kultury a tělovýchovy a správu životního prostředí odbor životního prostředí. Správní činnosti jednotlivých odborů se řídí nejen dle zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a správním řádem zák. č. 500/2004 Sb., v platném znění, ale i dalšími zvláštními zákony, které konkrétně upravují činnost jednotlivých odborů.

**Obr. 4. 5 Průměrné výdaje jednotlivých úseků vykonávané správy města Konice za období 2004 – 2008 (v tis. Kč)**



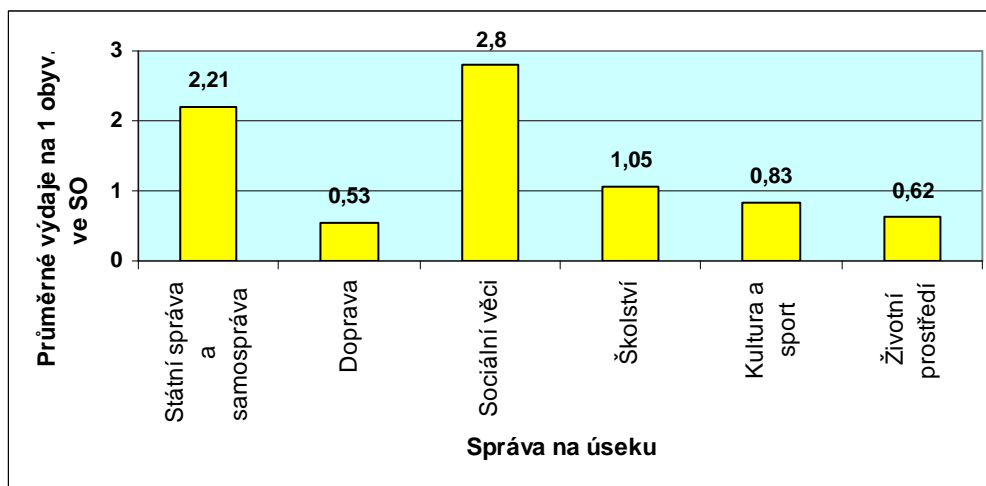
Vlastní zpracování.

Běžné výdaje na všech úsecích správy jsou součástí příloh 1 – 6. V příštích dvou letech spojnice trendu vykazuje prudký růst výdajů na správu sociálních věcí, růst běžných výdajů na státní správu a samosprávu, dopravu a životní prostředí, mírný pokles v oblasti kultury a sportu a prudký pokles v oblasti školství. Nejvyšší průměrné výdaje plynou na správu sociálních věcí a nejmeně na správu na úseku dopravy viz. Obr. 4.5.

Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve správním obvodu jsou nejvyšší na správu sociálních věcí a nejnižší na správu na úseku dopravy. Ve srovnání s Hranicemi a Jablunkovem jsou nejvyšší v oblasti státní správy a samosprávy a v oblasti sociálních věcí. Na úseku dopravy, školství, kultury a sportu a životního prostředí na jsou druhé nejvyšší.

**Obr. 4. 6 Průměrné výdaje na 1 obyvatele ve SO**

(v tis. Kč)



Vlastní zpracování.....

#### **4.3.2 Analýza CAF**

V roce 2006 Konice dle sebehodnocení CAF 2002 analyzují své silné a slabé stránky. V oblasti hodnocení předpokladů dosahuje nižší bodové hodnocení než Hranice a Jablunkov, v oblasti hodnocení výsledků bodové hodnocení nepřekročí 2 bodovou hranici, viz. Obr. 3.2. Proto Konice uvítala možnost v roce 2007 a 2008 vybrat si ze dvou způsobů bodového hodnocení, které umožňuje revidovaný model CAF 2006. Konice v roce 2007 si vybraly klasické bodování. V rámci předpokladů si zachovaly stejnou úroveň, i když bodové hodnocení je nejnižší ve srovnání s Hranicemi, které si vybraly systém bodování s jemným rozlišením a Jablunkovem, které použilo systém klasického bodování. V rámci výsledků, orientované na výkonnost dosahuje vyšších hodnocení než Jablunkov. V roce 2008 Konice přešla z klasického bodování na systém bodování s jemným rozlišením. Opět ve srovnání s Hranicemi a Jablunkovem dosahuje nejnižší bodové hodnocení, ale dochází ke zlepšení jak v oblasti předpokladů, tak i výsledků oproti roku 2007.

Jak město Hranice a Jablunkov se účastnila Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu ve veřejné správě, tak i město Konice. V roce 2007 získala bronz za aplikaci modelu CAF 2006 a zapojení do benchmarkingového srovnání, a v roce 2008 stříbro za aplikaci CAF.



### 4.3.3 Analýza benchmarking

Město Konice je zařazeno do BI 2005. Počátkem roku 2008 bylo přeřazen do pracovní skupiny D, kde jsou zařazeny úřady srovnatelné velikosti: Konice, Králíky, Lanškroun, Mohelnice, Moravská Třebová, Nová Paka, Nový Bydžov, Přelouč, Žamberk. Zástupci úřadů se setkávají na pracovních schůzkách zaměřených na výměnu dobrých praxí. Prostřednictvím speciálního programu je možno srovnávat různé výstupy z jednotlivých úřadů. **Jelikož je Konice v jiné pracovní skupině, nelze provést benchmarkingové srovnání s Hranicemi a Jablunkovem.** Avšak dle návodu Seznámení s využitím údajů BI 2005, dostupné na internetových stránkách Jablunkova v rámci 6 vybraných ukazatelů za rok 2006 viz. Kap. 3.5.1, již ano. Ve srovnání s databází dle velikosti, Konice dosahují lepších výsledků v rámci ukazatelů, řešících míru nezaměstnanosti, dotace, vlastní příjmy a běžné výdaje na sociální péči, horší pak v rámci běžných výdajů na sportovní zařízení a služby. V oblasti běžných výdajů na kulturu nelze nic konstatovat, jelikož medián pro tento ukazatel nebyl uveden. Stejných výsledků dosahuje i ve srovnávání s celou databází, kromě ukazatele 4; ten se nachází v horní hranici 50 % registrovaných obcí v celé databázi.

## **Závěr**

Diplomová práce se zabývala vývojem a významem územní samosprávy, činností a správou vybraných městských úřadů Hranice, Jablunkov a Konice. Dále analýzou metody CAF a benchmarking na těchto úřadech a jejich zhodnocením.

VS lze chápat jako systém, který je tvořen dvěma hlavními subsystemy: státní správa a druhý subsystem představuje samospráva. Samospráva se pak dále dělí na územní a zájmovou. Územní samospráva procházela rozporuplným vývojem s extrémně centralizačními tendencemi a omezováním samosprávního postavení a autonomie územní samosprávy, např. v období světových válek nebo s opačnými tendencemi, výraznou autonomií a decentralizací pravomocí na územní samosprávu.

Význam územní samosprávy lze charakterizovat z hlediska historického, územního, sociálního, ekonomického, politického, veřejné správy, legislativního a dalších. Tato hlediska působí na územní samosprávu současně a utvářejí celkový obraz fungování územní samosprávy ve státě.

Města Hranice, Jablunkov a Konice patří mezi obce s rozšířenou působností, které vykonávají správu ve svém správním obvodu dle vyhl. č. 388/2002 Sb., v platném znění. Činnost a správu vykonávají odbory MěÚ v rámci své působnosti, řídí se nejen zákonem o obcích a správním řádem, ale i dalšími zvláštními zákony, které upravují tu či onu činnost.

Než se zavede jakákoliv metoda kvality řízení na úřadě (obecním, krajském), je důležité prvně přijmout rozhodnutí o zvyšování kvality života občanů a zvyšování kvality a výkonnosti veřejných služeb. Metody CAF a benchmarking samy o sobě ke změně nevedou, vedou ke změně metody práce a k učení se ze způsobu práce od ostatních. Proces zlepšování kvality života občanů a zvyšování kvality a výkonnosti je především dlouhodobá záležitost.

## Seznam použité literatury

### A) Knižní publikace

- 1.] GÉCIOVÁ, M. Základy a teória verejnej správy. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košicích, 2002. 136 s. ISBN 80-7097-492-3.
- 2.] HALÁSKOVÁ, M. Systémy veřejné správy v evropských zemích. 1. vyd. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2004. 144 s. ISBN 80-248-0600-2.
- 3.] HALÁSKOVÁ, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. 1. vyd. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2006. 177 s. ISBN 80-248-1266-5.
- 4.] HALÁSKOVÁ, M., KOVÁŘ, J. Veřejná ekonomika a veřejná správa. 1. vyd. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2004. 200 s. ISBN 80-248-0587-1.
- 5.] KOLEKTIV AUTORŮ. Benchmarking ve veřejné správě. 2. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006. 112 s. ISBN 80-239-7326-6.
- 6.] KOLEKTIV AUTORŮ. Společný hodnotící rámec CAF 2006. 1. vyd. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2007. 112 s. ISBN 978-80-02-01901-5.
- 7.] KOUDELKA, Z. Právní přepisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7.
- 8.] LACINA, K., ČECHÁK, V. Vývoj systémů veřejné správy. 1. vyd. Praha: Professional publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.
- 9.] PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
- 10.] PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-5.

11.] VOLEK, P., PŘENOSIL, J. Veřejná správa. 1. vyd. Brno: Mendlova zemědělská a lesnická univerzita, 2005. 163 s. ISBN 80-7157-847-9.

12.] WRIGHT, G., NEMEC, J., překlad OCHRANA, F. a kolektiv. Management veřejné správy: teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X.

## **B) Legislativa**

Zák. č. 188/1999 Sb., o přijetí evropské charty místní samosprávy, v platném znění.

Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

Zák. č. 262/2000 Sb., zákoník práce, v platném znění.

Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Vyhl. č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

## **C) Elektronické monografie a ostatní internetové zdroje**

KOLEKTIV AUTORŮ. Příručka kritérií MA21 [on-line]. Dostupné z WWW: <[http://ma21.cenia.cz/prirucka\\_kriterii](http://ma21.cenia.cz/prirucka_kriterii)>.

KOLEKTIV AUTORŮ. Řízení procesů výkonu státní správy [on-line]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Nw%3d%3d>>.

KOLEKTIV AUTORŮ. Sborník příspěvků 2. národní konference kvality ve veřejné správě. [on-line]. Plzeň 2005. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

KOLEKTIV AUTORŮ. Sborník příspěvků 3. národní konference kvality ve veřejné správě. [on-line]. Liberec 2007. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

KOLEKTIV AUTORŮ. Sborník příspěvků 4. národní konference kvality ve veřejné správě. [on-line]. Karlovy Vary 2008. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

KOLEKTIV AUTORŮ. Sborník příspěvků 5. národní konference kvality ve veřejné správě. [on-line]. Olomouc 2009. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

KOZÁKOVÁ, S. New Public Management [cit. 15.2. 2009]. Dostupný z WWW: <<http://www.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html>>.

PŮČEK, M. A KOLEKTIV. Jak efektivně uplatnit CAF – soubor příkladů [cit. 20.2. 2009] Dostupný z WWW: <<http://www.jablunkov.cz/strategie/caf/caf.html>>.

<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty/mesto-hranice/> (cit. 20.2. 2009).

<http://www.jablunkov.cz/historie/soucasnost.html> (cit. 20.2. 2009).

<http://www.konice.cz/showdoc.do?docid=44> (cit. 20. 2. 2009).

[http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/spr\\_urad.html](http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/spr_urad.html) (cit 20.11.2008).

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/eu\\_evaluace\\_metody\\_nastroje.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/eu_evaluace_metody_nastroje.html)  
(cit. 25.2.2009).

<http://www.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html> (cit. 25.2. 2009).

[http://www.nispa.sk/\\_portal/page.php?sid=130](http://www.nispa.sk/_portal/page.php?sid=130) (cit. 2.3. 2009).

<http://www.iiias-iiisa.org/e/Pages/default.aspx> (cit. 2.3. 2009).

<http://www.mvcr.cz/clanek/eipa-european-institute-of-public-administration.aspx>  
(cit. 5.3. 2009).

[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Art\\_1.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Art_1.pdf) (cit. 5.3. 2009).

<http://www.csq.cz/cs/v-zahranici-spolupracujeme.html> (cit. 5.3. 2009).

<http://www.npj.cz/narodni-politika-kvality/uvodni-informace/> (cit. 5.3. 2009).

<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-efektivni-verejne-spravy.aspx> (cit. 5.3.2009).

<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx>  
(cit. 15.3. 2009).

[http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p\\_menu=obench&hl\\_sloupec=obench&filtr=1](http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=obench&hl_sloupec=obench&filtr=1)  
(cit. 15.3. 2009).

<http://www.csq.cz/cs/efqm-evropska-nadace-pro-management-kvality.html> (cit. 15.3. 2009).

<http://www.csq.cz/cs/model-excelence-efqm.html> (cit. 15.3. 2009).

<http://www.csq.cz/cs/model-excelence-efqm/model-efqm/kriteria-modelu-excelence-efqm.html> (cit. 15.3.2009).

<http://www.policie.cz/clanek/historie-zavadeni-managementu-kvality-u-pcr-750749.aspx>  
(cit. 20.3. 2009).

<http://www.info-kvalita.cz/iso>. (cit. 20.3. 2009).

<http://www.iso.cz/iso17799.html> (cit. 20.3. 2009).

[http://www.mestokyjov.cz/cms/urad/komunitni\\_planovani](http://www.mestokyjov.cz/cms/urad/komunitni_planovani) (cit. 20.3. 2009).

<http://www.jablunkov.cz/strategie/benchmarking/benchmarking.html> (cit. 10.4. 2009).

## **D) Interní zdroje**

Zpráva o činnosti městského úřadu Hranice 2006-2008.

Závěrečný účet města Hranice 2004-2008.

Sebehodnotící zpráva města Hranice 2005-2008.

Výroční zpráva městského úřadu Jablunkov 2007-2008.

Zpráva o hospodaření města Jablunkova 2004-2008.

Sebehodnotící zpráva města Jablunkova 2005-2008.

Zpráva o činnosti městského úřadu Konice 2006-2008.

Závěrečný účet města Konice 2004-2008.

Sebehodnotící zpráva města Konice 2005-2008.

## Seznam zkratk a symbolů

atd.	a tak dále
BI 2005	Benchmarkingová iniciativa
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Common Assesment Framework
cit.	citace
č.	číslo
ČR	Česká republika
EFQM	The European Foundation for Quality Management
EIPA	European Institute of Public Administration
EU	Evropská unie
IIAS	The International Institute of Administrative Science
ISO	Mezinárodní organizace pro normy
Kč	Koruna česká
MA 21	Místní Agenda 21
např.	například
NISPA	The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe
NMP	New Public Management
NO	nezisková organizace
Obr.	obrázek
o.p.s.	obecně prospěšná společnost
s.	strana
Sb.	Sbírka
s.r.o	společnost s ručením
SO	správní obvod
Tab.	tabulka
tzn.	to znamená
tzv.	tak zvaně
viz.	jako na
VS	veřejná správa
vyd.	vydání
vyhl.	vyhláška
zák.	zákon

## Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byl(a) seznámen(a) s tím, že na mou diplomovou (bakalářskou) práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou (bakalářskou) práci užít (§ 35 odst.3);
- souhlasím s tím, že jeden výtisk diplomové (bakalářské) práce bude uložen v Ústřední knihovně VŠB-TUO k prezenčnímu nahlédnutí a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové (bakalářské) práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové (bakalářské) práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou (bakalářskou) práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne .....

.....  
jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

.....



## **Seznam příloh**

Příloha č. 1: Výdaje na státní správu a územní samosprávu v období 2004 – 2008.

Příloha č. 2: Výdaje na dopravu v období 2004 – 2008.

Příloha č. 3: Sociální výdaje v období 2004 – 2008.

Příloha č. 4: Výdaje na správu školství v období 2004 – 2008.

Příloha č. 5: Výdaje na kulturu a sport v období 2004 – 2008.

Příloha č. 6: Výdaje na správu životního prostředí v období 2004 – 2008.

Příloha č. 7: Dokončené benchmarkingové projekty v ČR.

Příloha č. 8: Dokončené projekty zaměřené na metodu CAF.

Příloha č. 9: Sebehodnocení měst dle CAF 2002 za rok 2006.

Příloha č.10: Sebehodnocení měst dle CAF 2006 za rok 2007.

Příloha č.11: Sebehodnocení měst dle CAF 2006 za rok 2008.

Příloha č.12: Hodnoty mediánů za dané ukazatele za rok 2004 – 2006.